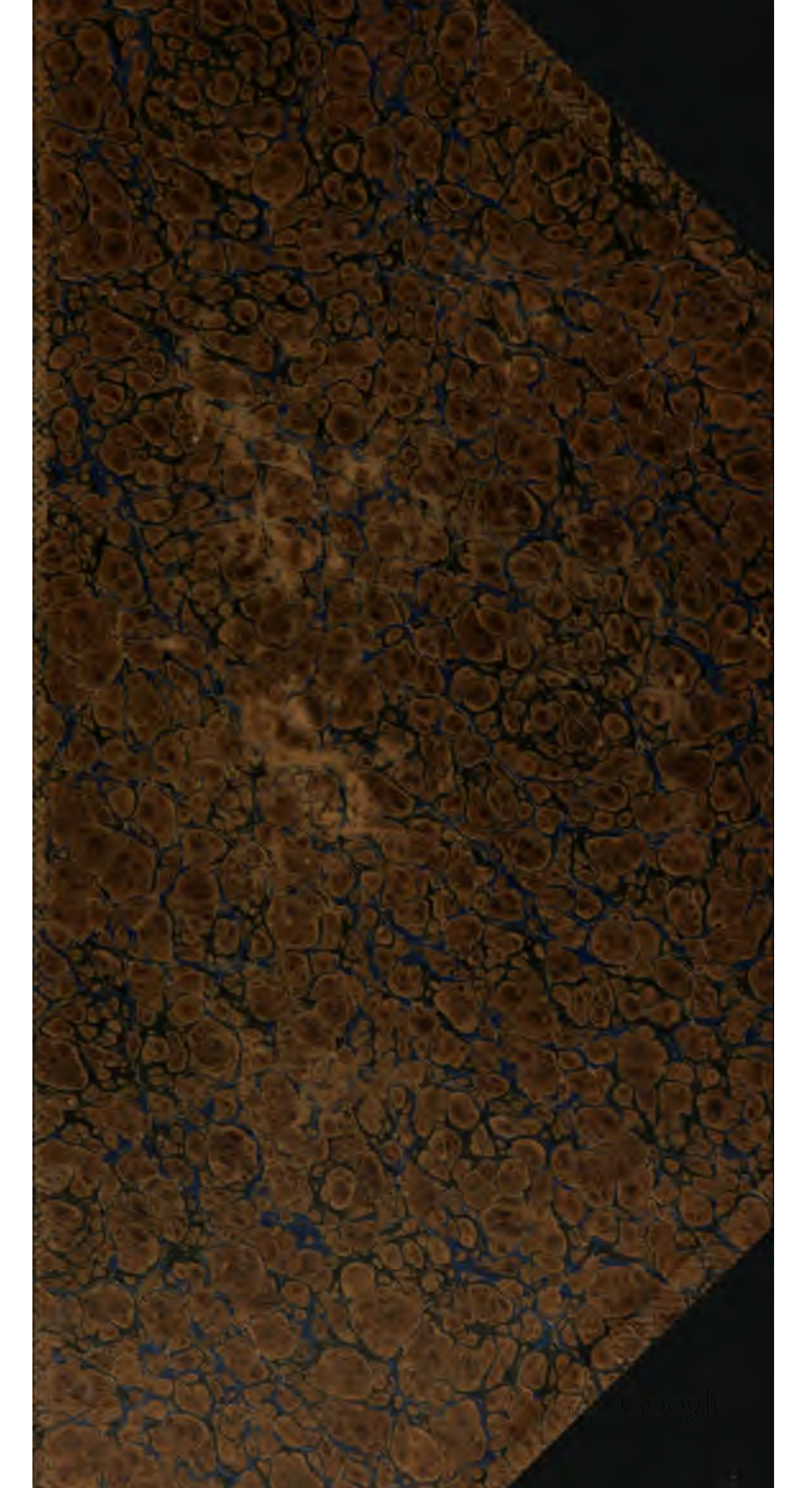
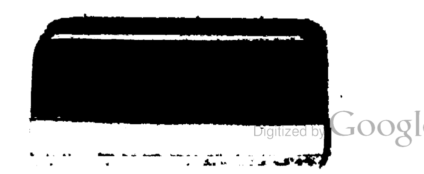




ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC.

TOME II.

Ouvrages du même Auteur, qui se trouvent dans la même Librairie:

Des Systèmes d'Économie politique, de la valeur comparative de leurs doctrines, et de celle qui paraît la plus favorable aux progrès de la richesse. Seconde édition, avec de nombreuses additions relatives aux controverses récentes de MM. Malthus, Buchanan, Ricardo, sur les points les plus importants de l'économie politique, 2 vol. in-8°. Paris 1821. . . . . . 12 francs.

La Théorie de l'Économie politique, fondée sur les faits recueillis en France et en Angleterre, sur l'expérience de tous les peuples célèbres par leurs richesses, et sur les lumières de la raison. Seconde édition, entièrement revue, corrigée et augmentée. 2 vol. in-8°. Paris 1822. . . . . 12 francs.

ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC

DES PEUPLES DE L'ANTIQUITÉ, DU MOYEN AGE, DES SIÈCLES MODERNES, ET SPÉCIALEMENT DE LA FRANCE ET DE L'ANGLETERRE,

DEPUIS LE MILIEU DU 15e SIÈCLE JUSQU'EN 1823;

PAR M. CH. GANILH,

DÉPUTÉ DU CANTAL.

SECONDE ÉDITION CONSIDÉRABLEMENT REVUE, CORRIGÉE ET AUGMENTÉE.

Indocti discant, et ament meminisse periti.

TOME DEUXIÈME.

PARIS,

CHEZ TREUTTEL ET WÜRTZ, LIBRAIRES,
rue de Bourbon, N° 17;

STRASBOURG ET LONDRES, MÊME MAISON DE COMMERCE.

1823.



ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC.

SUITE

DU LIVRE DEUXIÈME.

DES DÉPENSES PUBLIQUES.

SUITE DU CHAPITRE VIII.

§ II.

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES DE L'ANGLETERRE

de 1783 *à* 1800.

Pendant les 12 dernières années du 18e siècle.

APRÈS la guerre d'Amérique, la dette de l'Angleterre était, en capital, de . 247,833,236 l. st.

Environ 5,700,164,428 liv.

L'intérêt de cette dette était de . . . . 9,479,572 l. st.

Environ 218,030,156 l.

Cette guerre qui gréva l'Angleterre d'une dette immense, qui la dépouilla de la plus grande

partie de ses vastes possessions dans le Nouveau-Monde, qui, en diminuant ses ressources, augmenta le nombre et la force de ses ennemis, paraissait devoir entraîner sa ruine; ou du moins préparer sa décadence, lui faire perdre son influence et sa considération en Europe, et la faire descendre du rang qu'elle occupait parmi les autres puissances; mais, au grand étonnement du monde entier, elle ne parut pas avoir souffert de ce grand échec; elle ne donna aucun signe de gêne ou d'embarras, et sa prospérité conserva tout son éclat et toute sa splendeur.

Ce phénomène, sujet éternel des méditations de tous les politiques, a été attribué à diverses causes; mais quand on les examine de près on reconnaît qu'elles doivent toutes plus ou moins immédiatement leur succès à l'attention particulière qui fut alors donnée à l'administration du revenu public, à la loyauté envers les créanciers de l'état, à la sagesse des mesures qui furent prises pour modérer l'étendue de la dette publique et pour consolider le crédit de la nation.

La chambre des communes nomma un comité qui lui fit en 1786 un rapport détaillé de l'état des finances, c'est-à-dire, de la corrélation des besoins avec les ressources, et qui démontra à la nation et à l'Europe entière la possibilité et même la facilité de subvenir à tous les besoins

sans surcharge et sans oppression pour les peuples (1).

Le comité prévint la chambre que si le revenu éprouvait quelques diminutions sur certains articles, il s'améliorerait sur d'autres; que les améliorations seraient de beaucoup supérieures aux diminutions, et qu'en dernière analyse le revenu présumé pourrait s'élever à 15,379,182 l. st. Environ 353,721,186 liv. (2)

---

(1) Voici le résultat de ce rapport :

Revenus publics.

Douanes.	4,520,830 l. st.
Accise	5,282,341
Timbre	1,157,549
Casuel.	1,360,800
Land tax (taxe territoriale)	1,967,650
Malt duty (taxe sur l'orge).	632,350
Total	14,921,520 l. st.

(2) *Dépenses.*

Intérêts et frais de régie de la dette publique	9,275,769 l. st.
Intérêts d'anticipation.	258,000
Liste civile	900,000
Pensions	64,000
	10,497,769

Report	15,379,182 l.
La dépense devait être de . .	14,478,181 l.
Rapprochée du revenu elle laissait entrevoir un excédant de	901,001

Environ 20,723,023 liv.

Quoique ce résultat fût satisfaisant et permît de croire que le revenu et la dépense se balanceraient sans obstacles, et surtout sans déficit, les communes ne se crurent pas suffisamment rassurées à cet égard, et leur vote excéda cet aperçu de. . . 1,267,434 l. st.

Ou 30,418,416.

Elles firent plus, elles adoptèrent la proposition du chancelier de l'échiquier (M. Pitt) d'employer tous les ans un million sterl. à l'amortissement de la dette publique en rachetant les parties les plus onéreuses, de verser ce million par

Report . . .	10,497,769
Marine	1,800,000
Armée.	1,600,000
Artillerie et fortifications	348,000
Milice.	91,000
Articles divers . . .	78,274
Fonds appropriés. .	66,138
Total.	14,481,181 l. st.

Environ 332,998,165 liv.

trimestre à la banque, d'y joindre le produit des sommes rachetées et les annuités qui s'éteindraient jusqu'à ce que ce fonds fût parvenu à 4 millions st.

Cette importance donnée tout à coup au système d'amortissement, dont on avait jusqu'alors méconnu la nature et les nombreux avantages, mérite une attention particulière. Caisse d'amortissement.

CHAPITRE IX.

Digression sur les Caisses d'Amortissement.

L'amortissement ne consiste pas, comme on l'a cru pendant long-temps en France, dans le remboursement direct et immédiat de la dette publique, au taux de la création, mais simplement dans l'acquisition successive des portions de la dette publique qui sont mises en vente, et dans l'emploi du produit de ces acquisitions à d'autres acquisitions, jusqu'à ce que l'état juge à propos d'éteindre la dette acquise ou amortie. Sous ce rapport, l'amortissement n'a d'autre effet, par rapport à l'état, que de retirer sa dette de la circulation, et c'est peut-être à cet effet, parfaitement analogue à celui que produisait autrefois Caisse d'amortissement.

l'amortissement des biens de gens de main-morte, qu'il doit sa dénomination (1).

Plusieurs différences distinguent le remboursement de l'amortissement, et ne permettent pas de les confondre ensemble.

Le remboursement peut être fait à un créancier qui ne le désire pas, et auquel il n'est pas avantageux, tandis qu'il laisse en souffrance le créancier qui en a besoin, et qui se voit forcé de le chercher à tout prix. Le remboursement, en diminuant la dette publique, ne produit donc pas un des effets nécessaires de toute diminution; il

---

(1) En 1655, les états de Hollande réduisirent l'intérêt de la dette publique de 5 à 4 pour 100, ce qui produisit une économie de 14,000 florins par an, laquelle somme fut employée annuellement à acquitter le principal, et devait le rembourser en vingt-un ans. (*Anderson*, tom. 2, pag. 97.)

Le pape Innocent XI s'étant aperçu que l'énorme dette de 40 millions de couronnes romaines, 11 millions sterl., qui ne produisait que 4 pour 100, se vendait 112 pour 100, se procura une somme de 3 ou 4 millions de couronnes, et publia que ceux qui ne voudraient pas consentir à réduire leur intérêt à 3 pour 100 recevraient leur remboursement. La réduction fut consentie par tous les créanciers, et il appliqua à un fonds d'amortissement le montant de cette réduction. L'effet fut tel que le principal s'éleva encore peu de temps après à 112. *Ibid*, pag. 183.

n'en empêche pas la dépréciation, puisqu'après qu'il est effectué les créanciers peuvent avoir besoin de se procurer leur remboursement, et sont forcés pour l'obtenir de faire les sacrifices qu'on leur demande.

Et il ne serait pas exact de dire que le créancier remboursé, qui ne voulait pas son remboursement, traitera avec celui qui veut être remboursé, et qu'alors l'effet sera le même que si le remboursement eût été fait directement au créancier qui le désirait.

Dans ces sortes de marché, l'acquéreur a un avantage évident sur le vendeur, parce que les besoins de l'un sont toujours plus grands que les désirs de l'autre; rarement le vendeur trouve-t-il à vendre au pair.

Il est donc certain que le remboursement n'empêche pas la dépréciation de la dette publique.

L'amortissement, au contraire, ne retire de la circulation que la portion de la dette publique dont le créancier veut et désire le remboursement; il tient toujours une certaine somme à la disposition de ceux qui ont besoin de vendre; et quand cette somme est proportionnée à ces besoins qui, comme ceux de toute autre nature, finissent par se régulariser, quand l'emploi de cette somme est fait à propos et avec intelligence,

il empêche la dépréciation de la dette publique; il en maintient la valeur et déconcerte toutes les mesures, toutes les combinaisons qui pourraient porter atteinte au crédit public.

Sous d'autres rapports, l'amortissement a encore des avantages infinis sur le remboursement.

Le remboursement éteint un revenu avec un capital; un million de capital n'éteint par le remboursement de cinquante mille francs de rente; et ce remboursement, continué pendant trente-deux années, n'éteindrait que seize cent mille francs de rente.

L'amortissement, au contraire, éteint un capital par l'accumulation du revenu au capital, ce qui opère le placement du capital à intérêt composé : placement si avantageux qu'après un intervalle de 32 années, un placement annuel d'un million, avec l'accumulation annuelle du revenu, éteindrait 5 millions de rente (1).

Et si le capital destiné chaque année à l'amortissement, se place au-dessus du pair comme

---

(1) Un sou anglais (environ 2 sous de France), placé à 5 pour 100 et à intérêt compensé, depuis l'ère chrétienne jusqu'en 1772, aurait produit plus d'or que n'en pourraient contenir 150 millions de globes, tous de la grandeur de la terre. (*Observations de M. Price sur les rentes reversibles, Introd., not. B.*)

cela est ordinaire, l'extinction de la dette est d'autant plus rapide que la baisse de la dette publique est plus grande.

Quelques esprits, peu familiarisés avec la nature des dettes publiques, égarés par des principes qui ne peuvent leur être appliqués, blâment avec amertume l'acquisition qu'un état fait de sa dette au-dessous du taux de sa création; mais une seule observation suffit pour éclairer et dissiper leur scrupule.

Quand une dette publique est constituée à perpétuité, les créanciers n'ont droit qu'au paiement annuel de l'intérêt; si au lieu de l'intérêt ils veulent le capital, la valeur de ce capital ne peut être déterminée, comme celle de toutes les autres valeurs, que par la convenance des vendeurs et des acheteurs, par la rareté ou l'abondance, et par toutes les circonstances qui déterminent le prix marchand. Loin de voir à regret l'état au nombre des acheteurs, il serait à désirer qu'il pût porter sa concurrence dans tous les marchés, parce qu'il est le seul de tous les acheteurs, dont l'intérêt est d'élever le prix de la rente; parce que ce haut prix est la marque la plus éclatante de la solidité du crédit public, dont l'existence et la prospérité l'intéressent essentiellement.

Ainsi, l'amortissement tend, en dernière ana-

lyse, à maintenir, à consolider le crédit public, à le garantir de toutes les atteintes ; que les besoins particuliers des créanciers, les spéculations des agioteurs, les combinaisons des ennemis de l'état, pourraient lui porter ; et sous tous ces rapports, il peut être considéré comme une des plus heureuses découvertes qui aient été faites depuis l'existence du crédit public.

Ses avantages furent ignorés et méconnus pendant long-temps. Le célèbre chancelier de l'échiquier Walpole, qui en fut le fondateur en 1717, ne paraît pas en avoir aperçu les véritables effets, et n'en tira jamais un grand parti (1). Plusieurs fois il en détourna les fonds, et les appliqua à des destinations moins utiles, et surtout moins profitables, mais l'expérience n'avait point encore appris toutes les ressources du crédit public, et les hommes d'état, même les plus pénétrants, n'auraient pas osé les prévoir, et eussent été accusés d'imprudence et de témérité, s'ils se fussent trop abandonnés à la direction de leurs lumières et de leur conscience. Il est des vérités et des découvertes dans toutes les branches des connais-

---

(1) Considérations concerning the public funds, the public revenus and the annuel supplies By sir Robert Walpole.

sances humaines, dont le temps seul peut consacrer la pratique et assurer le succès.

Les successeurs de Walpole ne furent ni plus éclairés, ni plus clairvoyants, et ne donnèrent pas plus d'importance que lui aux fonds d'amortissement; et il est plus que vraisemblable que l'administrateur, entraîné par le mouvement général des affaires, et presque toujours obligé de sacrifier aux circonstances, les eût appliqué aux besoins les plus pressants et considéré exclusivement comme une réserve pour les cas urgents et extraordinaires.

Mais un de ces hommes qui consacrent leur vie à la méditation pour le bonheur de leurs semblables, et dont les veilles toujours généreuses et si souvent utiles, sont si mal récompensées, le docteur *Price*, appela dans divers écrits l'attention générale sur les grands avantages qu'on pouvait tirer du fonds d'amortissement, et les démontra si clairement et avec tant de force, que le chancelier de l'échiquier M. Pitt, encore jeune, et par conséquent exempt des préjugés d'une routine orgueilleuse, s'empressa de mettre à profit les lumières et les conseils du philosophe.

Pendant les six premières années qui s'écoulèrent depuis l'extension du fonds d'amortissement, du 5 janvier 1786 au 1er janvier 1793, il fut racheté 10,242,100 l. st., ou 265,668,300

livres de capital, ce qui faisait année commune 1,707,016 l. st., ou environ 40,000,000 tournois; ce qui est remarquable, c'est que les fonds d'amortissement, pendant cette époque, ne s'élevèrent pas beaucoup au-delà du million voté en 1785, de sorte que 6 millions en remboursèrent 10 en six années, ou, ce qui est la même chose pour le montant de la dette, les retirèrent de la circulation.

Ce succès donna à M. Pitt l'idée d'étendre le fonds d'amortissement, à mesure que la dette publique prendrait de l'accroissement, de les faire marcher l'une et l'autre progressivement, et de prévenir par cette progression les dangers imminents d'une dette publique trop étendue. En conséquence, il fit augmenter le fonds d'amortissement de 200,000 l. st. annuellement, qui formaient alors la moitié de l'excédant de la recette sur la dépense, et il fit ordonner qu'à chaque emprunt futur, on leverait, en outre des taxes imposées pour en payer les intérêts, un surplus annuel égal à 1 pour cent du capital créé, spécialement affecté au rachat de ce capital.

Ce nouveau fonds d'amortissement, préparé pour l'extinction de la nouvelle dette publique, qui allait être créé pour les besoins extraordinaires de la guerre contre la révolution française, a été le levier puissant et terrible, à l'aide duquel

M. Pitt souleva et soutint le fardeau immense des emprunts contractés pendant son administration et depuis jusqu'en 1819, et dont on ne peut parcourir le tableau sans étonnement et sans effroi.

Tableau des Emprunts depuis 1793 *jusqu'en* 1800.

de leur amortissement et de l'état de la dette fondée au 5 janvier 1800 (1).

Années.	Argent emprunté. liv. sterl.	Capital reconnu.	Longues annuités.	Fonds d'amortissement.	Intérêts et frais de paiement.	Charge annuelle.
1793	4,500,000.	6,230,000.	62,791.	62,500.	189,682.	252,812.
1794	12,907,452.	15,706,525.		166,445.	514,085.	773,324.
1795	19,499,647.	25,609,897.	85,500.	268,933.	873,703.	1,227,415.
1796	29,726,727.	40,707,899.	79,082.	434,421.	1,356,866.	1,850,373.
1797	45,527,399.	70,012,668.	43,989.	886,045.	3,167,284.	4,097,318.
1798	17,000,000.	34,000,000.	41,791.	182,280.	1,035,769.	1,259,840.
1799	15,500,000.	33,318,803.	26,000.	155,000.	510,000.	691,000.
	144,661,225.	225,585,792.	339,153.	2,155,624.	7,647,389.	10,152,082.

(1) Voyez le tableau progressif de cette dette depuis le premier janvier 1800 jusqu'au premier janvier 1821, à la fin du chapitre IX.

Ainsi, les sommes, effectivement empruntées pour les dépenses extraordinaires de la guerre contre la liberté française depuis 1793, jusqu'en 1820, pendant l'espace de vingt-sept années s'élevèrent à 144,661,525 l. st., ou à 3,333,815,065 l., ce qui fait, année commune, environ 476,259,290 livres.

L'intérêt de ces emprunts, déduction faite de la portion amortie, et de celle qui entrait annuellement dans le fonds d'amortissement, était en 1800 de 6,052,388, ou 139,204,924 liv., et coûtait par conséquent à l'état à peu près 4 pour cent.

Ce mouvement énorme de capitaux à un taux aussi bas, sans nuire au crédit public, à l'industrie et au commerce, sans épuiser les sources du travail et de la prospérité publique, ce phénomène qui donne une si haute idée de la science et de la puissance du crédit public, mérite une attention particulière, et nous impose le devoir de rechercher les causes qui l'ont produit.

Digression sur le Crédit public.

Quand un état emprunte en temps de guerre, et qu'il assure le paiement de l'intérêt de ses emprunts par un revenu spécial et certain, le bon marché des fonds publics qui offre au prêteur un **Des emprunts.**



intérêt avantageux, l'espoir de voir à la paix augmenter son capital de 30 à 40 pour cent, chance qui s'améliore chaque année et devient d'autant plus favorable que la guerre a duré plus longtemps, détermine tous les capitalistes à lui prêter leurs fonds.

Mais ces motifs, tout séduisants qu'ils sont, n'ont d'influence que sur les capitaux disponibles et sans destination particulière, et la quotité de ces capitaux n'est jamais bien considérable, même parmi les nations riches et opulentes.

Les autres capitaux consacrés aux besoins du travail, aux entreprises de l'industrie, aux spéculations du commerce, qui dans tous les pays forment la presque totalité du capital circulant, ne peuvent être détournés de leur destination par le bénéfice et les avantages des emprunts publics, parce que ce genre d'emploi entraînerait la ruine des établissements auxquels ils sont affectés, et que la perte surpasserait de beaucoup le profit à espérer.

Cet obstacle, tant qu'il subsiste, limite et resserre dans un cercle extrêmement étroit l'étendue des empunts publics; ce n'est que lorsqu'il a disparu, lorsque les capitaux, avec affectation comme sans affectation, peuvent y prendre part sans que les travaux, les entreprises, et les spéculations

qu'ils alimentent, en souffrent, que les emprunts publics reçoivent une grande extension.

Mais cela n'arrive, et ne peut arriver, qu'autant que les capitaux, placés dans les emprunts, peuvent en sortir à volonté, et retourner, sans une trop grande perte, à leur destination ordinaire; qu'autant que le marché des emprunts publics a une grande activité, que beaucoup de capitaux y soutiennent le prix des ventes par leur concurrence, et qu'il est aussi facile de vendre que d'acheter.

Quand les fonds publics circulent avec la même facilité et la même sécurité que les autres valeurs, tous les capitaux, avec ou sans affectation, se placent également dans les emprunts publics, aucun ne reste oisif; leur emploi accroît sans aucun inconvénient la masse des emprunts, et la rapidité de leur circulation multiplie la grandeur et l'étendue du capital circulant.

Combien donc se sont égarés les écrivains qui ont flétri du nom d'agiotage la circulation des effets publics, et l'ont considérée comme nuisible, ou tout au moins comme indifférente à la prospérité publique. Cette circulation, comme celle de toutes les valeurs, est utile par cela seulement qu'elle facilite l'emploi des capitaux, et leur fournit le moyen de se porter partout où le besoin les appelle; elle ne mérite par conséquent,

sous aucun rapport, la flétrissure qu'on lui a imprimée.

Il faut convenir cependant que cette circulation, abandonnée à elle-même, et à la seule impulsion de l'intérêt des acheteurs et des vendeurs, ne produirait pas tous les avantages dont elle est susceptible, et ne serait pas exempte d'inconvéniens graves. Le besoin des vendeurs l'emporte de beaucoup sur les spéculations des acheteurs; les uns sont plus pressés de vendre que les autres ne sont empressés d'acheter, et la dépréciation suivrait de près la nécessité de vendre.

Mais c'est ici qu'on aperçoit toute l'utilité du fonds d'amortissement, et qu'on est forcé de payer à sa création le tribut d'hommage et de reconnaissance qui lui est dû. Sa présence seule rétablit l'équilibre parmi les vendeurs et les acheteurs, excite la concurrence, ranime la circulation, et lui rend toute son activité; alors les fonds publics ne sont plus un capital mort, soustrait à la circulation, et dont il ne reste qu'une vaine et stérile représentation dans l'intérêt qu'il produit; alors ces fonds exercent le même office que s'ils n'avaient pas cessé d'exister, et leur consolidation ne nuit point à leur disponibilité, et à leur emploi dans toutes les branches du travail et de l'industrie.

Il arrive même, quand la circulation est facile

et n'éprouve ni gêne ni embarras, que le placement du capital circulant dans les emprunts publics n'est qu'une avance temporaire et pour ainsi dire momentanée, dont l'absence ne cause aucun dommage aux diverses branches de la consommation et de la reproduction.

En effet nous avons vu qu'en Angleterre les emprunts annuels de 1793 à 1800 se sont élevés à 476 millions, et que le fonds d'amortissement et l'intérêt annuel payés exactement par semestre dépassaient 500 millions; par conséquent, il est évident que l'échiquier restituait annuellement à la circulation les capitaux qu'il en avait retirés par les emprunts, et le résultat de cette opération immense se réduisait en dernière analyse à de simples avances jusqu'au recouvrement du revenu public; recouvrement d'autant plus assuré qu'il était moins pressé; d'autant moins onéreux au contribuable, et d'autant plus productif pour l'état qu'il se faisait dans le temps convenable, et ne touchait point aux capitaux consacrés aux travaux de la reproduction et de la richesse générale.

Ainsi se développent les causes de l'étonnant phénomène des emprunts de l'Angleterre pendant la dernière guerre, qui, malgré leur immensité, n'ont jamais élevé le taux de l'intérêt au-delà du taux ordinaire dans les autres pays et chez les

autres peuples, qui n'ont mis aucune entrave aux progrès de son agriculture, de son industrie, de son commerce, et qui semblent au contraire avoir accéléré sa marche vers la richesse et la prospérité générales.

Ainsi se découvrent la marche et les progrès de la science de l'administration du revenu public en Angleterre pendant le dix-huitième siècle; science encore si négligée chez les autres peuples qu'on dirait qu'elle leur est entièrement inconnue, ou qu'elle n'est d'aucune utilité. Ses succès manifestent cependant toute son importance, et l'utilité des moyens qu'elle emploie devrait en rendre l'étude et la pratique familières à tous les gouvernements.

Assurer par un revenu spécial et certain le paiement de l'intérêt des emprunts, réduire cet intérêt par l'offre du remboursement du capital toutes les fois que l'abondance des capitaux promet un emprunt plus favorable, tenir en réserve un fonds toujours prêt à retirer de la circulation la quotité de la dette publique, dont les besoins du travail, de l'industrie et du commerce nécessitent l'aliénation, et proportionner ce fonds à l'étendue de la dette publique, tels sont les divers éléments dont se compose la théorie moderne du crédit public, qui a élevé si haut la puissance de l'Angleterre, qui l'a mise en état

d'armer et de soudoyer l'Europe entière contre la révolution française, et qui lui assure de grands avantages sur tous les autres peuples, jusqu'à ce que cette théorie ait obtenu la même importance et la même stabilité partout, et soit devenue en quelque sorte le patrimoine de toutes les nations.

Il est vrai que les combinaisons dont se compose cette théorie savante, pour la plupart l'ouvrage du temps, de l'expérience, du génie de quelques écrivains politiques et des lumières de plusieurs ministres justement célèbres ne peuvent pas être mises également en pratique chez tous les peuples avec le même succès qu'en Angleterre. La nature de leur constitution politique en rend l'usage impossible aux uns, oppose aux autres certaines difficultés, et semble leur refuser les mêmes avantages que le peuple anglais trouve à cet égard dans sa constitution.

Cette constitution a le mérite particulier de faire de la loi de l'état la volonté nationale, et de faire sanctionner par la loi la volonté de la nation. Là chacun veut ce que l'état a résolu, et l'état ordonne toujours ce que tous veulent. Cette réaction de l'état sur les individus et des individus sur l'état, affermit, stabilise et rend pour ainsi dire inébranlables tous les actes de la puissance publique.

Dans un tel ordre de choses, la loi oblige l'é-

tat comme les individus, les gouvernants comme les gouvernés, le gouvernement comme la nation. Nulle volonté ne peut prévaloir sur elle; aucune autorité ne peut arrêter, éluder ou modifier ses dispositions, et sa toute-puissance est la sûre garantie de tout ce qu'elle ordonne. Ses dispositions sont obligatoires pour chacun et pour tous, et les obligations qu'elle impose sont nécessairement et infailliblement exécutées.

Le caractère de fidélité et de loyauté qui distingue essentiellement la constitution de l'Angleterre convient parfaitement, et s'adapte particulièrement à la nature du crédit public, qui ne se forme, ne s'étend et ne prospère que par la seule persuasion que les engagements contractés sous ses auspices seront fidèlement remplis et exécutés; que non-seulement aucun pouvoir n'y portera atteinte, mais que tous concourront au contraire à leur exécution.

Ce rapport, cette liaison, cet enchaînement de l'intérêt public et privé, de la volonté particulière et générale, de l'opinion et des lois, expliquent parfaitement pourquoi le crédit public a si bien prospéré sous la constitution anglaise, et pourquoi cette constitution s'est si bien affermie sur les bases du crédit public.

Partout où ce rapport et cette liaison n'existent pas, et ils ne peuvent pas exister dans les pays

où les pouvoirs publics sont absolus, peuvent détruire le lendemain ce qu'ils ont fait la veille; partout où les passions, les intérêts et les convenances de la puissance publique peuvent changer, altérer et renverser l'ordre social, politique et commercial; partout où, sous prétexte du salut public ou de la nécessité, les engagements publics peuvent être anéantis, suspendus ou dénaturés.

Il est donc évident que le crédit public se proportionne dans tous les pays et chez tous les peuples à la nature de la constitution politique, à la stabilité de la législation, au caractère du gouvernement, à la moralité des gouvernants, à l'influence de l'opinion sur les résolutions générales et les affaires publiques, et il faut convenir que sur tous ces points l'Angleterre a eu jusqu'à présent un avantage éminent sur tous les peuples.

Mais le crédit public est-il en effet aussi utile aux états policés que son influence sur les événements politique du dix-huitième siècle donne lieu de le croire et paraît devoir le persuader?

Les écrivains célèbres qui l'ont vu naître, qui ont été les témoins de la rapidité de ses progrès, et qui ont cherché à prévoir ses avantages et ses inconvénients ne l'ont signalé que sous des rapports calamiteux, et l'ont frappé de prédictions sinistres.

Ils n'ont vu en lui qu'un moyen de faire passer

une partie considérable du revenu national des mains de la classe industrieuse du peuple dans celle de la classe oisive des rentiers, et de nourrir le paresseux aux dépens de l'homme laborieux; de rendre un peuple tributaire des autres peuples, et de détruire, par la baisse du change, ses rapports commerciaux avec eux; de mettre un séquestre sur le revenu des générations futures, et de charger une postérité innocente des fautes et des extravagances de leurs pères; ils l'ont accusé de faire pencher la balance du pouvoir en faveur des gouvernements, soit en créant autour d'eux une classe qui leur est entièrement dévouée, soit en mettant à leur disposition un revenu immense, soit en augmentant le nombre des emplois à leur nomination : enfin, ils lui ont imputé de provoquer la guerre, de la prolonger et de la rendre beaucoup plus désastreuse pour l'humanité.

Mais il faut l'avouer, l'expérience n'a point vérifié ces terribles prédictions; et, comme il arrive assez souvent en politique, rien de ce qu'on avait prédit n'est arrivé; les calamités tant présagées n'ont causé qu'un vain effroi, et la fortune a mieux servi les peuples que la raison, les lumières et la sagesse des plus grands hommes. Les classes laborieuses n'ont point été appauvries par la classe oisive des rentiers; les intérêts payés aux étrangers n'ont point eu d'effet fâcheux sur

le change ni sur les relations commerciales des peuples; les guerres ont été moins fréquentes, moins longues, et surtout beaucoup moins désastreuses. En un mot, de toutes les accusations accumulées contre le crédit public il ne reste maintenant que le nombre, l'importance et la juste célébrité de ses accusateurs.

Ce n'est pas que je pense, avec d'autres écrivains, que les emprunts publics sont une nouvelle source de richesses, une nouvelle valeur qui a toutes les facultés, toute la puissance des autres valeurs, et qu'un titre qui atteste une consommation en très-grande partie stérile équivaut à des productions existantes, dont la consommation multiplie la quantité par la reproduction.

Sur cette matière, comme dans presque toutes, la vérité n'est point dans les extrêmes, mais dans un terme moyen. Toutes les fois qu'un revenu public s'élève à côté de l'emprunt pour en acquitter l'intérêt, et en éteindre progressivement le capital, l'état après cette extinction est plus riche de tout le revenu créé pour l'éteindre.

On dit à la vérité que ce nouveau revenu public est pris sur le revenu particulier, et qu'il n'augmente ni ne diminue la richesse générale; mais cette observation est-elle aussi exacte qu'elle le paraît au premier aspect? L'impôt qui détache du revenu particulier la portion destinée au paie-

ment de l'intérêt de l'emprunt diminue-t-il toujours rigoureusement le revenu particulier de toute sa quotité? N'est-il pas vraisemblable au contraire que la grande masse des contribuables fait de nouveaux efforts pour réparer par une plus grande application du travail, par une économie plus sévère, la brèche que la contribution a faite à son revenu, et que cette augmentation du travail et de retranchement sur la dépense la rendent en très-peu de temps aussi riche qu'auparavant. Cette conjecture se tourne en certitude lorsqu'on parcourt l'histoire de la Hollande et de l'Angleterre. La prospérité de ces deux peuples semble s'être développée précisément à mesure de la progression des emprunts publics. Il semble que plus l'accroissement du revenu public réduisait le revenu particulier, plus l'industrie individuelle développait d'énergie et d'activité; plus l'économie générale, principe de toutes les richesses, accumulait de ressources et multipliait les facultés privées et publiques.

Cette propriété des emprunts publics n'agit pas seulement sur les classes laborieuses et industrieuses, elle opère peut-être encore avec plus de succès sur les classes oisives, sur celles qui vivent du produit annuel de leurs capitaux. La perspective attrayante de l'accumulation annuelle de la portion de revenu qu'elles n'ont pas con-

sommée, les excite à augmenter chaque année cette réserve, leur inspire insensiblement le goût de l'économie, les éloigne de la dissipation, du faste et du luxe si funestes à la richesse générale, au bonheur des peuples, et développe en eux la passion des richesses si favorable aux progrès de la civilisation, et à l'amélioration de l'espèce humaine quand elle ne peut se satisfaire que par la prospérité de l'industrie et du commerce.

Enfin les emprunts publics, en rendant les peuples plus laborieux et plus économes, leur offrent les moyens plus puissants d'utiliser et de féconder leurs économies. Les ouvriers, les salariés, tous ceux qui n'ont qu'un revenu, que le temps, les accidents, et les événements de la vie, peuvent diminuer ou détruire, peuvent par l'économie d'une faible partie de leur revenu annuel, et par son placement à intérêt composé, non-seulement le prolonger pendant toute leur vie, mais encore l'augmenter pour se garantir des besoins de la vieillesse, et pour en soulager les infirmités : ressources salutaires et fécondes, inconnues dans les pays où le crédit public n'existe point, ou dont l'existence n'est pas suffisamment assurée.

Ainsi, la raison concourt avec l'expérience pour démontrer les nombreux avantages, et l'utilité inappréciable du crédit public.

L'admission des capitaux étrangers dans les emprunts publics, loin d'être onéreuse aux peuples, leur est au contraire très-avantageuse. Ces capitaux font baisser le taux de l'intérêt, ou du moins l'empêchent de s'élever, conservent aux capitaux du pays leur emploi ordinaire, et concourent par conséquent au soutien du travail de l'industrie et du commerce. L'intérêt qu'ils imposent sur la nation qui les a reçus n'est point une charge pour elle, ce n'est que la restitution des bénéfices qu'elle a retirés de ces capitaux, et cette restitution n'est même jamais intégrale, les capitaux produisent toujours à la nation comme à l'individu qui les emploie, un bénéfice supérieur à l'intérêt qu'il en faut payer.

Supposer que ces capitaux, dissipés par l'état, ne laissent après eux aucun produit, pour en payer l'intérêt, c'est méconnaître la nature et la propriété des emprunts. Quand il serait vrai que les capitaux placés par l'étranger dans les emprunts nationaux sont dissipés en totalité, ce qui est au moins douteux, n'ont-ils pas empêché la dissipation des capitaux du pays, et n'ont-ils pas concouru à la formation des produits que ces capitaux ont fait naître? La part distraite de ces produits, pour acquitter l'intérêt qui leur est dû, n'est donc que la juste rétribution du service qu'ils ont rendu, ou ce qui est la même chose, cette portion des

produits généraux qui leur est attribuée n'est qu'une partie de ceux qu'ils ont concouru à former.

Le placement des capitaux étrangers, dans les emprunts publics, est donc, sous quelque rapport qu'on le considère, avantageux en soi, et ne peut jamais être nuisible, ni par conséquent porter atteinte au système du crédit public.

L'intérêt des générations futures n'est pas non plus compromis par ce système. Si l'héritage qu'elles sont appelées à recueillir est grevé de charges énormes, cet héritage est proportionné à l'étendue de ces charges, et l'accroissement du revenu, qui résulte nécessairement du système du crédit public, fait plus que balancer les intérêts qui le grèvent. Le tableau des progrès du revenu général de l'Angleterre, et de l'intérêt de ses emprunts pendant le dix-huitième siècle, en fournit une preuve irrécusable, et ne laisse aucun doute sur ce point important.

Si l'on porte même plus loin son attention, si l'on consulte l'histoire des temps antérieurs à la création du crédit public, on se convainc que les moyens employés jusqu'alors pour subvenir aux dépenses extraordinaires, étaient moins favorables à la richesse générale, et que la rapidité des progrès qu'elle a faits dans le dix-huitième siècle, est

due particulièrement à la supériorité du crédit public sur tous les modes qui l'avaient précédé.

Jusqu'à cette époque mémorable, on n'avait connu et pratiqué d'autres moyens de faire face aux besoins extraordinaires, que la formation d'un trésor par des épargnes annuelles sur le revenu public, et la levée d'impôts extraordinaires proportionnés à l'étendue des besoins; et ces deux modes avaient été également funestes aux richesses générales et au bonheur des peuples.

La formation d'un trésor public nécessitait toujours l'augmentation du revenu public, faisait imposer sur les peuples tous les tributs qu'ils pouvaient payer, leur ôtait tous les moyens d'accumulation, empêchait la formation des capitaux particuliers, et par conséquent opposait un obstacle insurmontable à l'amélioration de l'agriculture, aux progrès du commerce, de l'industrie et des arts.

Les impôts extraordinaires, épuisant tous les capitaux sans aucun égard à leur destination et à leur emploi, paralysaient toutes les facultés productives, et laissaient les hommes sans travail, l'industrie sans activité, et le commerce sans ressources. L'insuffisance de leurs produits, obligeait de recourir aux mesures les plus désastreuses. La guerre se faisait alors par dévastation : les hommes et les choses étaient sacrifiés à son génie destructeur; et pour comble de maux, la paix ne réparait

que lentement ses désastres, parce que la dissipation des capitaux avait plongé les peuples dans la langueur et l'inertie.

Aucun de ces deux modes ne peut donc être mis en parallèle avec celui que le système du crédit public a introduit, dans lequel tous les capitaux nécessaires aux travaux productifs sont soigneusement respectés, tous les agents de la production laissés à leurs utiles travaux, tous les produits sagement et utilement employés, qui donne le mouvement à tous les capitaux oisifs, une impulsion rapide à la circulation de toutes les valeurs, et une direction générale à toutes les passions sociales vers l'économie privée, cette réparatrice de toutes les dissipations publiques, et l'inépuisable fonds de tous les besoins extraordinaires.

Que le crédit public transmette aux générations futures un héritage beaucoup plus riche que celui qu'elles auraient recueilli par l'adoption de tout autre mode, de subvenir aux dépenses générales, cela me paraît évident et ne peut plus être désormais révoqué en doute.

Mais de quel prix seraient pour elles les richesses, si elles devaient les priver de la liberté, les asservir aux caprices d'un maître, et les rendre le vil jouet de ses passions, de ses vices, ou même de ses erreurs? Est-il donc vrai que le système du crédit public fait pencher la balance des pou-

voirs en faveur des gouvernements, et qu'il conduit à l'asservissement des peuples?

Ah! si tels étaient ou devaient être ses funestes résultats, je me hâterais de déchirer les pages que je viens de tracer; je rétracterais l'hommage que j'ai rendu à son utilité, et je repousserais avec horreur un bienfait aussi injurieux à l'humanité.

Mais, grâces en soient rendues à l'éternelle Providence qui veille sur la destinée des malheureux mortels: la richesse, l'aisance et le bonheur des peuples ne marchent point à la suite de l'esclavage et ne s'allient point avec lui. La main de fer du despotisme n'est propre qu'à détruire, son souffle impur empoisonne toutes les sources de la richesse, et l'effroi qui l'accompagne en paralyse la circulation et l'emploi. La liberté est nécessaire à la richesse, et la richesse fonde la liberté. Le crédit public, cet instrument de la richesse, loin d'être contraire à la liberté, en est le plus ferme appui, et paraît destiné à en devenir la base inébranlable.

Depuis que les emprunts publics fournissent presque exclusivement aux dépenses de la guerre, et peuvent seuls y pourvoir avec succès, la puissance des gouvernements dans leurs relations extérieures, ne se mesure plus, comme dans l'antiquité, par l'étendue de leur domination, le nombre de leurs sujets, la force et la discipline de leurs

armées, mais par les progrès de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des arts, par la masse des richesses individuelles, par l'étendue, la fécondité et la grandeur du crédit public. Le plus puissant est celui qui peut emprunter davantage, au taux le plus bas et le plus long-temps. Tant que l'argent sera le nerf de la guerre, le gouvernement du peuple le plus riche, qui jouit du plus grand crédit, trouvera partout des forces prêtes à le servir, des alliés disposés à le seconder, des partisans intéressés à son triomphe, et sera assuré de dominer, d'asservir le peuple sans richesses, ou de renverser et d'anéantir les gouvernements sans crédit. Telle est la destinée que le système commercial, qui maintenant gouverne le monde, paraît réserver à l'espèce humaine.

Mais cette domination n'a rien d'effrayant pour la liberté générale; elle s'énerve par ses triomphes, et ses revers la laissent sans ressource. Dès que le crédit est épuisé, le triomphateur le plus heureux est obligé de mettre un terme à sa gloire, de faire cesser la guerre, et de signer la paix à tout prix.

D'ailleurs, les dépenses de la guerre sont si excessives, depuis qu'elles sont soldées par le crédit des peuples riches et opulents, que la guerre est pour ainsi dire prohibée aux petits états. Ses désastres et ses calamités sont réservées exclusi-

vement aux grandes puissances qui jouissent d'un grand revenu et d'un grand crédit.

Ces puissances mêmes ne seront bientôt plus assez riches pour se livrer pendant long-temps à leurs fureurs meurtrières. Déjà les instruments mercenaires de leurs passions aveugles calculent leur valeur; et le taux que l'industrie leur a appris à mettre à leurs services, est tellement hors de proportion avec les facultés des états les plus opulents, qu'il est maintenant évident que la guerre ne peut plus se faire par des armées levées et recrutées à prix d'argent. La France et l'Angleterre sont forcées d'y renoncer, et les autres peuples industrieux et commerçants ne pourront que les imiter.

Le crédit public, vu sous ses véritables rapports, n'a donc aucun des inconvénients fâcheux qu'on lui a attribués, et ne mérite point les reproches qui lui ont été adressés. Né sous les auspices de la liberté, fécondé par son heureuse influence, il lui prodigue ses inépuisables trésors, fleurit et prospère sous sa puissance tutélaire. Vainement les gouvernements absolus s'efforcent-ils de l'attirer auprès d'eux par l'appareil de leur fastueuse protection, et de le faire servir à leurs projets ambitieux et dominateurs; toute séduction est impossible ou éphémère. Le crédit ne peut exister que dans les pays où il trouve une entière

sécurité; et quelle sécurité pourraient lui offrir les gouvernements absolus? Privés du crédit, ces gouvernements seront toujours faibles et chancelants, et ne pourront jamais trouver d'assiette et de fondement durable, qu'en imitant l'exemple et en se conformant aux méthodes des peuples libres; qu'en se limitant eux-mêmes, et en renonçant à un pouvoir qui, en faisant tout trembler, les laisse sans appui et sans ressource. La richesse est maintenant l'âme du monde politique. Malheur aux gouvernements qui s'éloignent de ce centre de gravitation, qui placent la puissance hors de la richesse, et la richesse hors de la liberté! Une fatale expérience éclairera trop tard leur erreur et leur ruine.

CHAPITRE X.

Résultats des dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre.

Maintenant que le crédit public me semble pleinement vengé des soupçons qu'il avait inspirés aux amis de l'humanité et de la liberté; maintenant que les avantages que l'une et l'autre en ont retirés sont connus, et qu'on peut présager, sans se faire une trop grande illusion, ceux qu'elles

3*

peuvent s'en promettre encore : si l'on reporte sa pensée sur les moyens employés en France et en Angleterre depuis le milieu du quinzième jusqu'au dix-neuvième siècle pour subvenir aux dépenses extraordinaires, on reconnaît sans peine que ceux de l'Angleterre furent dans tous les temps moins désastreux, plus sages et plus fortunés que ceux de la France.

Dans les deux premiers siècles, où elles s'égarèrent également, et abusèrent indifféremment de toute espèce de ressources, l'Angleterre en fit toujours supporter le poids à l'universalité des individus ou aux classes les plus riches, ce qui le rendait moins funeste et moins accablant, tandis que la France le fit toujours peser exclusivement sur les classes les plus pauvres et les plus misérables, et les ruina successivement les unes après les autres.

Mais c'est surtout depuis le dix-septième siècle, lorsque l'une et l'autre eurent recours simultanément, ou par imitation, aux ressources alors inconnues du crédit public, lorsque Colbert ouvrit la caisse des emprunts, et que l'échiquier émit ses billets, que l'Angleterre fit d'immenses progrès dans la science de l'administration du revenu public, du mouvement, de la circulation, de l'emploi des richesses, et laissa la France bien

loin dans cette carrière utile et importante à la gloire et à la prospérité des peuples.

Avec une population qui formait au plus le tiers de celle de la France, avec un territoire de moitié moins étendu, moins fertile, moins varié en productions, avec une industrie à peine naissante et un commerce encore dans l'enfance, elle est parvenue dans l'espace d'un siècle à doubler sa population, à porter son agriculture, son industrie et son commerce au plus haut degré de grandeur et de richesse, à étendre sa domination sur tous les points du globe, à tenir le premier rang parmi les puissances du monde.

Tandis que dans la même période les progrès du peuple français dans la carrière des richesses et de la puissance ont été lents et tardifs malgré sa population nombreuse, active, industrieuse, éclairée et célèbre dans les sciences et les arts; malgré la vaste étendue de son territoire riche et fécond en toutes sortes de productions, et destiné par la nature à être l'entrepôt du commerce du monde entier; malgré la réunion de tous les avantages qui devaient lui assurer la prééminence et la supériorité absolues sur tous les autres peuples.

Cette différence de succès avec des moyens si inégaux, cette prépondérance de l'Angleterre et cette lenteur de la France à mettre à profit ses

avantagess sont dus uniquement et exclusivement à la nature de leur gouvernement, à la conduite de leur administration publique.

L'Angleterre a dû son éclatante prospérité aux heureuses combinaisons de sa constitution politique qui limite tous les pouvoirs, et assure à chaque individu le libre exercice de ses droits et de ses facultés ; à sa fidélité inaltérable envers ses créanciers, d'où est résulté son crédit public et particulier ; aux immenses ressources de ce crédit dont on ne connaît pas encore l'étendue, et qu'on serait tenté de croire illimité en considérant l'immensité de sa dette et les secours qu'il lui a fournis dans la guerre la plus ruineuse dont les annales du monde nous aient conservé le souvenir, et surtout en considérant que sa dette consolidée et sa dette flottante n'ont ralenti ni son industrie ni son commerce, et n'ont porté aucune atteinte à sa puissance intérieure et extérieure.

La langueur de la France pendant la rapidité des progrès de sa rivale doit être attribuée aux oscillations de sa constitution politique toujours incertaine et toujours arbitraire, au vice de ses institutions sociales, qui n'étaient plus en harmonie avec ses lumières et sa raison, à l'inconcevable ignorance de son administration publique, qui arrêta toujours l'élan de ses facultés, donna

le change à ses inclinations en les bornant exclusivement aux arts agréables ; elle est due surtout au manque de foi périodique et pour ainsi dire usuel de son gouvernement envers ses créanciers, qui le priva de tous les bienfaits du crédit public, affecta le crédit particulier, et lui ferma la route des richesses et de la splendeur.

Ce rapprochement des faits et des résultats particuliers aux deux nations les plus éclairées et les plus puissantes du monde sur une des branches les plus importantes de la science du revenu public, me semble ne rien laisser à désirer sur l'utilité et l'importance de cette science, et doit excuser mes efforts pour persuader aux gouvernements et aux peuples, qu'elle mérite leur attention particulière, et que de ses progrès dépendent leur bonheur et leur gloire.

CHAPITRE XI.

Des dépenses publiques ordinaires en France et en Angleterre, au dix-neuvième siècle.

RÉFLEXION PRÉLIMINAIRE.

Les dépenses ordinaires, ainsi appelées parce qu'elles embrassent exclusivement tout ce que

Les dépenses ordinaires ne sont pas fixes.

coûte l'administration d'un état en temps de paix, dans sa situation naturelle, et dans sa marche accoutumée, ne sont pas cependant fixes et positives, quoiqu'elles soient coordonnées et relatives à des besoins certains et usuels; elles varient, jusqu'à un certain point, d'année en année, dans leur quotité et dans leur objet, et ce serait s'égarer volontairement que de chercher à en assigner l'état au vrai.

Il serait tout aussi illusoire d'essayer de préciser leur quotité et leur étendue, par la fixation d'une année commune prise sur un certain nombre d'années. Cette recherche ne pourrait être d'aucune utilité, et serait nécessairement fautive : il s'agit moins ici de calculer exactement, ou même par approximation, les dépenses ordinaires de la France et de l'Angleterre, que de s'en former une idée générale, de les comparer entr'elles, et de chercher, dans ce rapprochement, les résultats qui peuvent intéresser la science du revenu public.

Se divisent en générales et locales.

Les dépenses ordinaires, considérées dans leur destination, se divisent en dépenses générales et en dépenses locales.

Les premières sont consacrées aux besoins de la nation, de l'universalité des individus, de l'être collectif qu'on appelle corps social ou politique.

Les secondes sont destinées aux besoins de

chacune des divisions du grand corps social, des individus réunis sur certains points du territoire, des aggrégations que des besoins communs, ou des jouissances particulières, rassemblent dans les cités, dans les villes, dans les communes.

L'économie, le bon emploi, la sûreté du service public, semblent avoir déterminé, et motivent suffisamment cette division des dépenses publiques. Lorsque l'administration générale ne s'occupe que des dépenses générales qui lui sont connues, et en quelque sorte personnelles, et laisse aux localités l'administration et le soin des dépenses qui leur sont particulières, tout est dans l'ordre, tous les besoins généraux et particuliers sont connus et satisfaits, toutes les dépenses sont nécessaires ou utiles, tous les emplois de fonds sont motivés, tous les comptes sont surveillés, et la destination des tributs publics est effectuée et accomplie.

L'administration des dépenses locales doit être laissée à chaque localité.

Cette division des dépenses ordinaires si naturelle, si conforme à la raison, à la nature des choses, à l'intérêt des peuples, n'est cependant pas généralement observée; l'intérêt mal entendu des gouvernements, persuade au plus grand nombre qu'ils doivent se charger exclusivement de subvenir à tous les besoins du corps social, et d'imposer sur les peuples les tributs que ces besoins exigent; ils se persuadent qu'en laissant

à chaque localité le soin et l'administration des dépenses qui l'intéressent, ces localités jouiraient d'une trop grande indépendance, et pourraient leur opposer, dans d'autres circonstances, une résistance dangereuse et difficile à vaincre; ils se persuadent que l'administration générale étendant son autorité sur l'universalité des besoins et des moyens publics, la volonté souveraine se communique plus rapidement à tous les points de l'empire, circule plus librement, obtient une obéissance plus prompte et plus générale.

Mais qu'arrive-t-il de cette tendance des gouvernements, à tout embrasser, à tenir tout dans leur dépendance, à régler jusqu'aux mouvements les plus indifférents du corps politique?

Dans le concours des besoins généraux et particuliers, les premiers obtiennent la préférence, absorbent toutes les ressources, et laissent les autres dans la détresse et la pénurie, d'où résultent la souffrance du service, le relâchement des fonctionnaires et des employés, et souvent le pillage et l'oppression des peuples; lors même qu'il n'y a point de concurrence entre les besoins généraux et particuliers, et que le revenu général peut suffire à tout, la distribution des fonds se fait toujours par intrigue, par faveur, ou par corruption; quelques cantons sont plus ou moins favorisés, d'autres plus ou moins négligés, selon la faveur ou

le crédit dont ils jouissent auprès de l'administration générale, de sorte que dans les cantons favorisés, la dépense augmente au-delà des véritables besoins, et sans aucun profit pour la chose publique; tandis que les cantons négligés languissent et souffrent des désordres et des calamités d'une administration trop éloignée, trop étendue, et par conséquent incapable de porter partout son attention, ses soins et sa surveillance.

D'un autre côté, les peuples étrangers à la chose publique, sans aucune communication, sans aucun rapport avec l'administration générale, sont indifférents à ses revers, à ses désastres, à ses calamités, et ne prennent qu'un faible intérêt à ses succès, à sa gloire, à sa prospérité.

Comment les gouvernements ne s'aperçoivent-ils pas que plus ils s'isolent des gouvernés, concentrent leur pouvoir, et rétrécissent la base de leur autorité, plus elle devient chancelante et fragile, plus il est facile de l'ébranler et de la renverser. N'apprendront-ils jamais que par des catastrophes, que les agents, que les instruments de leur pouvoir ne sont que de faibles moyens de force, de puissance, de grandeur, de considération; que la véritable, la solide, l'indestructible puissance est celle qui a pour base le bonheur du peuple et son amour; et que de tous les moyens d'atteindre à ce but honorable et glorieux, il n'en

est pas de plus efficace que de confier au peuple la libre et entière administration de ses intérêts locaux, et de lier par des rapports directs et immédiats, ces administrations pour ainsi dire privées, à l'administration générale; alors les petits intérêts de chaque localité se rattachent aux grands intérêts de la patrie, se confondent ensemble, ne forment qu'une seule et même chose, et créent l'esprit public, sans lequel il n'y a pour les gouvernements ni stabilité, ni sécurité; et pour les peuples ni gloire solide, ni puissance durable.

On croit écarter ces grandes considérations en faveur des administrations locales, par la crainte des abus énormes qui s'y glissent trop souvent. *Mais*, dit Smith (1) avec autant de raison que de vérité, *que sont-ils dans la réalité, ces abus comparés à ceux qui s'introduisent et s'enracinent dans l'administration d'un grand empire?*

A peine méritent-ils d'être remarqués et de fixer l'attention. Aussi n'est-ce point à eux qu'il convient d'imputer la conduite des gouvernements à cet égard; elle appartient à d'autres causes, et dérive particulièrement du système politique. Parcourez le tableau de l'administration des peuples modernes, et vous remarquerez sans peine que le

(1) Richesse des Nations, liv. 4, ch. 7.

pouvoir administratif s'étend ou se resserre, se communique ou se concentre, sépare ou confond les dépenses générales et locales, selon la nature et le caractère de chaque gouvernement. Plus le gouvernement est absolu, jaloux du pouvoir, et disposé à n'en laisser échapper aucune partie, plus il se croit intéressé à le confier à des agents dépendants et dévoués à ses ordres suprêmes; mais alors sa présence continuelle sur tous les points de l'empire, dans tous les rapports, dans toutes les affaires, dans tous les besoins, porte partout l'oppression, la misère et le désespoir; et ces sortes de gouvernements, toujours en péril au-dehors, toujours faibles au-dedans, éprouvent à leur tour la terreur qu'ils veulent inspirer. On serait tenté de croire qu'ils n'existent que parce qu'ils ont existé.

Au contraire, plus le gouvernement est modéré et se rapproche de la liberté, plus il souffre que le peuple participe à l'administration, plus il dissémine le pouvoir dans le corps social, plus celui qu'il exerce paraît en émaner, plus il est chéri, respecté et redouté.

L'intérêt des gouvernements et des peuples leur recommande donc également la séparation des dépenses générales et locales, ainsi que la diversité de l'administration chargée de leur emploi et de leur surveillance.

Ces notions préliminaires sur la nature des dépenses générales et locales, établies et déterminées, voyons en quoi les unes et les autres consistent en général, et particulièrement en France et en Angleterre.

CHAPITRE XII.

Des dépenses générales et ordinaires.

Elles dérivent des besoins de la société civile

Les dépenses générales et ordinaires des gouvernements dérivent des besoins de la société civile, se confondent avec eux et ne peuvent en différer sous aucun rapport. Leur proportion est déterminée par la situation du territoire, par le nombre et le caractère de ses habitants, par leur système économique, par leur législation politique et civile, par la nature de leur gouvernement et le mode de leur administration, par l'étendue et l'importance de leurs relations extérieures, par leur richesse, leur puissance et leur gloire. Ces causes sont nécessaires, générales et invariables. On se trompe si l'on se persuade que les dépenses publiques peuvent être réglées arbitrairement et au gré des passions qui trop souvent agitent les cabinets des rois et les conseils des peuples. On ne peut exagérer les dépenses publiques sans por-

ter atteinte à leur prospérité générale, ni les réduire au-dessous de leur véritable proportion sans affaiblir les forces de l'état, sans compromettre son indépendance et sa sûreté, sans porter atteinte à sa fortune acquise ou espérée. Sans doute les dépenses publiques doivent être calculées avec la plus sage économie; mais l'économie n'est véritablement sage que lorsqu'elle ne nuit ni à l'état actuel du pays, ni à son amélioration, ni aux progrès de la civilisation locale et générale. Toute économie est désastreuse si elle arrête ou ralentit le mouvement progressif d'un pays, si elle le réduit à l'état stationnaire, si elle limite ses destinées, et le fait descendre du rang qu'il doit occuper dans le monde politique. La pacimonie dans les dépenses publiques n'est pas moins funeste que leurs excès aux véritables intérêts de la société civile. S'il ne faut rien de trop, il faut aussi se tenir en garde contre le trop peu.

Les peuples modernes semblent avoir eu de bonne heure le sentiment de ces vérités fondamentales de l'ordre social. A mesure qu'ils se sont éclairés, qu'ils ont été plus versés dans la connaissance des intérêts privés, et qu'ils ont mieux comparé toute l'influence des avantages sociaux sur le bien-être individuel, ils ont augmenté les dépenses publiques dans des proportions qui épouvantent l'imagination. C'est surtout chez les peuples libres

que les dépenses publiques ont atteint au plus haut degré d'élévation, et ont été payées avec plus de facilité et d'exactitude.

Augmentent ou diminuent en proportion des progrès ou de la décadence des libertés publiques.

Ce fait n'a point échappé à la profonde sagacité de Montesquieu, et il en a fait une règle générale et absolue dans cette matière.

« C'est une règle, dit cet illustre publiciste, » qu'on peut lever des tributs plus forts en pro- » portion de la liberté des sujets, et qu'on est forcé » de les modérer à mesure que la servitude aug- » mente. C'est une règle de la nature qui ne varie » point. On la trouve dans tous les pays, en An- » gleterre, en Hollande, dans tous les états où la » liberté va se dégradant jusqu'en Turquie » (1).

Ce que Montesquieu a observé chez tous les peuples de l'Europe se trouve particulièrement démontré par le tableau des dépenses générales de la France et de l'Angleterre, depuis 1460 jusqu'en 1820, c'est-à-dire pendant près de quatre siècles (2).

On ne revient pas de sa surprise lorsqu'on voit ces deux peuples, à mesure qu'ils deviennent plus libres, augmenter leurs dépenses publiques dans des proportions telles que l'Angleterre qui, en

(1) Esprit des Lois, liv. 13, chap. 12.

(2) Voyez le tableau de ces dépenses à la fin du chapitre suivant.

1460, ne payait que . . . . 100,000 l.

Environ 7,500,000 l. (1).

Paya, en 1820, l. st., un milliard sept cents millions.

Ou 11,200,000 l. (2).

On observe les mêmes progressions dans les dépenses publiques de la France.

Ces dépenses qui, en 1460, n'étaient que de. . . . . 2,800,000 l.

Etaient parvenues, en 1820, à près de 900 millions.

Comment le revenu de ces deux peuples a-t-il pu s'élever dans une progression égale à celle de leurs dépenses publiques? Car nul doute que cette progression n'ait eu lieu, puisque sans elle les dépenses publiques n'auraient pas été acquittées ou ne l'auraient pas été long-temps.

Il y a même tout lieu de croire que la progression du revenu général a été bien supérieure à celle des dépenses publiques, surtout si l'on en juge par l'état comparatif de l'aisance et de la

(1) La livre sterling avait à cette époque une valeur triple de la livre sterling actuelle. (Rich. des Nations, liv. 1er, chap. 11.)

(2) La livre tournois de cette époque valait à peu près quatre fois le franc actuel. (Dupré de St.-Maur.)

richesse des deux peuples aux deux époques différentes. Il serait en effet absurde de croire que la condition des deux peuples, en 1460, était aussi prospère, aussi aisée, aussi fortunée qu'en 1820. Il est donc prouvé par des faits irrécusables que l'accroissement prodigieux des dépenses publiques dans les deux pays, n'a point arrêté la marche et les progrès de leur richesse et de leur opulence.

Mais même la favorisent.

Ne peut-on pas aller plus loin? et ne peut-on pas dire sans paradoxe, que ces dépenses ont été d'utiles avances, un bon placement, une excellente spéculation? N'est-il pas raisonnable de croire qu'à mesure que les dépenses publiques ont donné aux gouvernements des deux peuples des moyens plus étendus pour garantir l'indépendance des deux pays, y maintenir la paix et l'ordre, y faire fleurir les sciences, les lettres et les arts, y encourager l'agriculture, l'industrie et le commerce, et y favoriser le développement de toutes les facultés sociales et individuelles, les sources du travail sont devenues plus nombreuses et plus fécondes, la circulation de leurs produits plus rapide et plus profitable, les progrès de la richesse particulière et générale plus vastes et plus accélérés, et les bienfaits de la civilisation plus étendus et plus prospères?

Je n'ignore pas que ce point de vue sous lequel

se présente à mon esprit le prodige des dépenses publiques, diffère essentiellement des doctrines économiques les plus accréditées; mais j'en appelle aux faits, régulateurs de toutes les sciences, et si, comme ils le démontrent jusqu'à l'évidence, la prospérité, la richesse et la puissance des peuples ont marché dans une progression infiniment supérieure à celle des dépenses publiques, je suis fondé à en conclure que ces dépenses, malgré leur énormité, n'ont pas été étrangères au phénomène qu'on ne peut ni méconnaître ni déprécier.

Division des dépenses générales et ordinaires.

Les dépenses publiques, générales et ordinaires peuvent se distribuer en six classes :

1°. Les dépenses du gouvernement;

2°. Celles de la défense extérieure;

3°. Celles du maintien de l'ordre et de la paix publique dans l'intérieur;

4°. Celles de l'administration publique;

5°. Celles de l'assiette, de la perception, de l'emploi et de la comptabilité du revenu public;

6°. Enfin, celles de la dette publique.

§ Ier.

Dépenses ordinaires du gouvernement de la France et de l'Angleterre en 1820.

ARTICLE Ier.

Dépenses du gouvernement en France.

Des dépenses du gouvernement de France en 1820.

En France le gouvernement se compose :

Du roi,

De ses ministres,

Et des deux chambres.

Le roi réunit dans sa personne trois pouvoirs distincts :

L'initiative et la sanction des lois,

Le pouvoir exécutif,

Et l'administration suprême.

Concentrées dans le pouvoir royal, ces diverses attributions le placent à une distance immense des autres pouvoirs de la société civile, lui impriment le caractère le plus auguste et l'investissent de l'autorité suprême. Ces prérogatives reçoivent un nouveau relief de la grandeur, de la dotation du monarque. Elle se compose :

De sa liste civile. . . . . 25,000,000 l.

Des domaines de la couronne qui ajoutent plus à son éclat qu'à sa richesse.

Ci-contre. . . . 25,000,000 l.

Et de la liste civile de la famille royale qui se monte à . . . . . . 9,000,000 l.

Total. . . . 34,000,000 l.

Je ne m'engagerai point dans la discussion de la question de savoir si cette partie des dépenses publiques est dans de justes proportions avec les véritables besoins de l'état; ce serait m'exposer à soulever les passions, et elles doivent être étrangères à un ouvrage entrepris dans la seule vue de la science.

Les ministres figurent dans le gouvernement comme les conseils et les agens du roi et comme les exécuteurs responsables de ses actes. Sans eux la volonté royale ne serait qu'une faculté; ils lui donnent l'action, et ce n'est par conséquent que dans les dépenses du pouvoir exécutif que leurs dépenses doivent être classées.

Il n'en est pas de même des conseils du roi; ils font nécessairement partie de son gouvernement et ne peuvent pas en être séparés.

Leur dépense est portée dans le budjet de 1820 à . . . . 900,000 l.

Enfin les deux chambres qui complètent le gouvernement du roi figurent dans le même budjet.

La chambre des pairs pour . .	2,000,600 l.
Et la chambre des députés pour.	800,000 l.
Total. . . .	2,800,000 l.

Ainsi les dépenses du gouvernement en France consistent, en 1820,

Dans la liste civile du roi et de sa famille		34,000,000 l.
Dans le domaine de la couronne, ci.	mémoire	
Dans les dépenses des ministres.	mémoire	
Dans celles des conseils du roi		900,000 l.
Et dans celles des deux chambres.		2,800,000 l.
Total . . .		37,700,000

ART. II.

Des dépenses du gouvernement en Angleterre à la même époque.

Des dépenses du gouvernement en Angleterre.

En Angleterre, le roi, ses ministres et les deux chambres composent aussi le gouvernement.

Le roi est partie intégrante du pouvoir législatif, chef du pouvoir exécutif et suprême administrateur de l'état.

Il paraît cependant que l'administration suprême, apanage de la royauté, reçut en 1776 une grave atteinte sous le ministère de lord North. Dans l'intention de se soustraire à la responsabilité que faisaient peser sur lui les événements de la guerre de l'Angleterre avec ses colonies d'Amérique, ce ministre soumit aux deux chambres du gouvernement les mesures qu'il avait prises pour en assurer le succès, et les deux chambres y donnèrent leur assentiment. Cet exemple a été suivi par les ministres qui ont succédé à lord North; de sorte que le roi d'Angleterre n'est à présent investi que de l'exécution des mesures administratives approuvées par le parlement.

Quoique les attributions du pouvoir royal en Angleterre diffèrent de celles qui constituent le pouvoir royal en France, la liste civile du roi d'Angleterre n'est pas à beaucoup près aussi considérable que celle du roi de France.

Elle est fixée à	1,028,000 l. st.
Les secours et pensions à la famille royale	427,009 l. st.
Total...........	1,455,009 l. st.

(1)

(1) Comptes officiels présentés à la chambre des communes en 1819.

Mais la liste civile du roi est grevée des dépenses des affaires étrangères, des dépenses secrètes, de ce qu'on appelle le droit de liste des ministres anglais près les cours étrangères, des traitements et des pensions des juges. Ces dépenses étaient évaluées par M. Fox (1)

à .... 370,000 l. st.

Ce qui réduit la liste civile du roi et de sa famille à .... 1,085,009 l. st.

Ou .... 27,125,225 l.

On convient généralement que cette somme est insuffisante pour les besoins du service; et le gouvernement le reconnut positivement, puisqu'en 1802 il accorda pour le paiement de l'arriéré de la liste civile une somme de .... 990,053 l. st.

Ou........ 24,551,325 l.

Il est certain d'ailleurs que le roi d'Angleterre a une part dans les droits d'amirauté et de prises maritimes, ainsi que dans les produits des amendes judiciaires de la chancellerie et des cours de Westminster et autres (2).

Mais à quelque somme que ces produits addi-

(1) Discours sur l'arriéré de la liste civile dans la session de 1802.

(2) Hist. crit. et rais. de l'Angleterre, par M. de Montveran, liv. 2, chap. 7.

tionnels à la liste civile puissent se monter, ils sont bien loin de l'égaler à celle du roi de France.

Les dépenses des ministres en Angleterre ne figurent pas isolément dans ses budjets annuels; comme en France ils font partie des frais de l'administration générale.

A ces dépenses du gouvernement il faut ajouter celles des conseils du roi, qui se montent à la somme de . . . . (1) . . . . . 26,149 l. st.

Enfin, les dépenses des deux chambres du gouvernement sont portées dans le budjet de 1820 à	19,055 l. st.
Indépendamment des traitements et salaires des officiers des deux chambres montant à	22,800 l. st.
Total.	68,004 l. st.
Ou . . . . 1,700,100 l.	

(1) Savoir :

Traitement du président du conseil . . .	4,000 liv. st.
Du garde du sceau privé	3,000
Des maîtres en chancellerie.	4,000
Des dépenses des bureaux du trésorier (humper office).	8,118
Dans les loyers des bureaux du sceau privé.	6,720
Et de ceux de la secrétairerie d'état . .	311
Total.	26,149

Ou 653,725 fr.

Il importe de faire remarquer que les sommes allouées dans les budjets par les deux chambres du gouvernement ne composent pas la totalité de cette partie des dépenses publiques. Il est de fait que les officiers des deux chambres perçoivent des émoluments dans les affaires privées. En quoi consistent ces émoluments ? A quelle somme s'élèvent-ils ? C'est ce que j'ignore ; mais il est bien difficile de croire qu'ils rétablissent la balance entre les dépenses des deux chambres du gouvernement d'Angleterre et celles des deux chambres de la France.

Ainsi, la totalité des dépenses du gouvernement du roi en Angleterre se monte à . . . . 1,153,013 l. st. (1).

---

(1) Savoir :

Liste civile du roi et de sa famille, toute déduction faite de ses charges	1,085,009 liv st.
Ou 27,125,225 fr.	
Conseils du roi.	26,149
Dépenses des deux chambres	41,855
Total.	1,153,013
Ou 28,825,325 fr.	

ART. III.

Résultat comparatif des dépenses du gouvernement en France et en Angleterre en 1820.

En comparant cette partie des dépenses publiques en France montant à. . . . . . 37,700,000 l. Résultat comparatif des dépenses du gouvernement en France et en Angleterre en 1820.

Avec celles de la même nature en Angleterre montant à. . . 27,125,225 l.

Il paraît que les dépenses de la France sur ce point surpassent celles de l'Angleterre de. . 10,574,775 l.

Cette différence n'est pas la seule que présente cette partie de la dépense dans les deux pays; il en est une plus importante et plus digne de l'attention des hommes accoutumés à méditer sur les institutions humaines et sur les conditions diverses de la société civile.

En France et en Angleterre les membres des deux chambres législatives ne reçoivent point de traitement; mais en France les députés n'ont pas de dépenses à faire pour leur élection, tandis qu'en Angleterre l'élection d'un membre de la chambre des communes lui coûte 5 à 6000 livres sterling (ou de 125 à 150,0000 liv.) et souvent davantage. Réflexions sur la vénalité des électeurs et des membres de la chambre des communes en Angleterre.

Quand ces dépenses seraient faites dans les

meilleures intentions, pour le seul amour du bien public, avec le louable désir de servir son pays, elles auraient encore un grave inconvénient. Ce serait de pervertir le principe de l'élection, de dénaturer les rapports de l'électeur et de l'élu, et de faire des plus nobles et des plus grandes fonctions d'un pays l'objet d'un marché, un sujet de corruption et de vice, la dégradation morale des rangs les plus honorables de la population.

Mais il paraît que le mal est beaucoup plus grave. On prétend que les dépenses des candidats pour parvenir à l'élection ne sont qu'un placement à gros intérêts, une prime à l'ambition, une offrande à la fortune; et malheureusement cette accusation est si générale, si accréditée et si notoire, qu'il n'est pas même besoin d'en établir la vérité et la certitude.

Comment la versatilité des hommes les plus honorables d'une nation éclairée, dévouée à ses libertés, fortement occupée de ses intérêts, peut-elle être tolérée? Comment cette corruption scandaleuse peut-elle se produire au grand jour sans exciter une indignation générale? Comment le mépris des vertus sociales dans les premiers rangs de la société civile n'a-t-il pas détruit dans les classes inférieures tout devoir, toute morale, toute religion? Comment une nation dépravée dans son gouvernement a-t-elle pu se placer au premier

rang des peuples civilisés, y briller du plus grand éclat et s'y maintenir ?

Ce phénomène politique semble se jouer de toutes les doctrines rationelles, des leçons de l'expérience et des combinaisons du savoir.

A Carthage, dit Montesquieu, tout ce que l'état pouvait et devait donner aux citoyens, il le leur vendait; et tout service rendu à l'état par les citoyens leur était payé par l'état (1).

Mais les Carthaginois, en identifiant les services publics avec les services privés, n'eurent garde de subordonner l'intérêt public à l'intérêt privé; et l'histoire ne dit pas que le peuple vendait ses suffrages aux magistrats, les magistrats au sénat, le sénat aux suffètes, et que les suffètes disposaient de la chose publique comme de leur propriété.

Ce désordre n'a jamais existé qu'en Angleterre, et ce qui ne paraît pas moins étrange, c'est qu'on trouve des écrivains recommandables qui n'ont pas craint de le justifier.

Le célèbre Walpole qui eut tant de part à ce système de corruption disait :

« Tout a son prix, et l'on est souvent obligé » de corrompre les membres du gouvernement » pour les faire voter selon leur conscience. »

---

(1) Grandeur et Décadence des Romains, ch. 4.

Ce mot peut paraître piquant; mais il serait curieux de savoir ce qu'aurait répondu le corrupteur Walpole, si on lui avait demandé comment auraient voté les membres du parlement si on ne les avait pas payés pour voter selon leur conscience. Que la condition des peuples est déplorable, lorsque des ministres peuvent se jouer avec impudeur de la foi publique, de ce qu'il y a de plus saint et de plus sacré parmi les peuples.

Adam Smith a donné de la corruption des membres du parlement d'Angleterre une raison plus spécieuse, mais non plus satisfaisante.

« Il s'écoula un temps, dit cet écrivain, avant » que le parlement d'Angleterre, quoique immédiatement sous l'œil du souverain, pût être » amené à des concessions assez libérales pour » maintenir le gouvernement civil et militaire » de son pays. Ce ne fut qu'en distribuant aux » différents membres du parlement une grande » partie des emplois, ou même la faculté d'en » disposer, qu'on vint à bout de faire adopter ce » système (1).

Ainsi Adam Smith paraît persuadé que sans la corruption, les membres du parlement n'auraient pas accordé au gouvernement les sommes

(1) Rich. des Nations, liv. 4, chap. 7.

dont il avait besoin pour le service public; mais comment cet écrivain si recommandable ne s'est-il pas aperçu que si la corruption fut nécessaire pour la concession des subsides, c'est que les subsides n'étaient pas nécessaires. Quand la nécessité parle par la bouche des rois, on n'est guère disposé à lui résister; et quand les rois ont besoin de corrompre pour imposer le joug de la nécessité, il est certain que le joug qu'ils présentent n'est pas celui de la nécessité. C'est à la différence dans la manière de voir et de penser dans les conseils des rois et dans les conseils des peuples qu'il faut attribuer la corruption que les ministres des rois exercent sur les mandataires des peuples. Quand les nécessités des rois sont effectivement les nécessités des peuples, toute corruption est inutile, scandaleuse et coupable dans les ministres corrupteurs, comme dans les mandataires corrompus. Alors on n'a pas besoin de payer les députés du peuple pour les faire voter selon leur conscience.

Ce qui me paraît inconcevable dans ce système de corruption, c'est qu'il n'ait pas depuis long-temps bouleversé l'état de fond en comble. A quoi faut-il en faire honneur? Est-ce à la sagesse des conseils du roi ou à la prudence des mandataires du peuple? il est difficile de se le persuader lorsqu'on fait attention aux guerres que l'Angleterre

à soutenues pendant 43 ans du dix-huitième siècle, dont deux l'ont mise bien près de sa ruine. Quel est donc l'antidote qui a si long-temps préservé ce peuple du poison de la corruption et de la vénalité?

Si je ne m'abuse point, l'Angleterre doit son salut à l'excellence du gouvernement représentatif, à la publicité des discussions législatives, à la liberté de la presse qui les fait circuler jusque dans les hameaux les plus reculés, à la surveillance infatigable des journaux, aux droits du peuple de s'assembler, de discuter ses intérêts, de porter ses voeux aux pieds du trône et jusque sur les bureaux des chambres, et aux passions et à la violence des partis qui se balancent et se neutralisent dans leurs audacieuses tentatives, et conservent à la raison et souvent à la justice leur influence et leur empire.

Vainement les ministres parviennent dans ce pays à s'assurer une majorité servile dans les deux chambres du parlement; vainement ils bravent, sous l'égide de cette majorité imposante, la dangereuse censure de leur conduite; vainement ils se mettent à l'abri de toute responsabilité par la scandaleuse complicité de leur majorité, leur toute-puissance échoue contre le voeu de l'opinion publique bien prononcé dans les journaux, dans les discours des orateurs de l'op-

position, dans les pétitions résolues dans les assemblées du peuple, et accumulées sur les bureaux des deux chambres. Des ministres habiles et populaires peuvent long-temps égarer et abuser cette opinion; mais comme ils ne peuvent ni la corrompre ni la pervertir, ils doivent s'y soumettre, quitter le ministère et déposer l'autorité dans les mains de leurs adversaires qui, par un nouveau système, arrêtent l'excès du mal, quand ils ne peuvent pas le réparer.

C'est ainsi qu'on vit en 1783 le ministère long-temps dominateur de lord North, subir enfin la loi de l'opinion publique, et le nouveau ministère faire la paix avec les colonies continentales de l'Amérique du nord, et par cette sage mesure combler l'abîme dans lequel la longue témérité d'un ministère audacieux, et sa majorité corrompue menaçaient d'engloutir la brillante prospérité de l'Angleterre.

On vit la même chose lors de la paix d'Amiens. L'orgueil du ministre le plus impérieux qui ait jamais présidé aux destinées de l'Angleterre fut réduit à s'humilier devant l'opinion qu'il avait si long-temps bravée avec sa majorité corrompue, et la paix termina une guerre qu'il avait proclamée interminable.

Ces deux exemples suffisent pour révéler les inépuisables ressources du gouvernement repré-

sentatif, ses sauvegardes et ses garanties. Dans ce gouvernement l'opinion publique est la puissance suprême à laquelle tout obéit. Tant que la corruption n'atteindra point la masse du peuple, cette partie vitale des états modernes, la corruption des mandataires du peuple peut encore entraîner d'épouvantables calamités, mais le mal ne peut être ni mortel ni incurable.

Sur les réformes parlementaires.

Depuis près d'un demi-siècle, les meilleurs esprits de l'Angleterre, ses orateurs les plus célèbres, ses plus grands hommes d'état se sont élevés avec la plus grande énergie contre la corruption électorale et parlementaire; tous ont reconnu qu'elle donne aux ministres les moyens de plonger le pays dans les situations les plus fâcheuses, sans qu'il soit possible de les en empêcher, et tous ont reconnu qu'on ne peut remédier à ce déplorable vice que par une réforme parlementaire.

Jusqu'ici, les ministres profitant habilement de tout ce que les circonstances leur offraient de favorable ont éludé cette mesure de salut, mais toute leur habileté doit échouer contre la nature des choses. Dans un siècle de lumières et sous un gouvernement représentatif, la corruption des électeurs et la vénalité des membres des deux chambres du parlement sont des vices si monstrueux qu'il me paraît impossible que des mi-

nistres triomphent encore long-temps des lumières de la raison et des intérêts du pays. La réforme parlementaire surmontera tous les obstacles, parce qu'elle réunit en sa faveur la voix des sages et les fureurs aveugles de la multitude.

Mais ne s'abuse-t-on pas, quand on pense que les lois changeront les mœurs; que les électeurs refuseront les guinées des candidats; que les membres des deux chambres ne courtiseront pas les faveurs et les tributs du gouvernement, et que les ministres n'enchaîneront pas à leur char une majorité qui veut et qui demande des fers dorés? Depuis qu'il existe des gouvernements cet état de chose existe. Partout, les puissants de chaque pays se sont attachés au joug du gouvernement pour partager son pouvoir, ses honneurs et sa fortune. L'histoire de tous les temps est uniforme sur ce point, et il ne serait pas sage de compter sur la vertu des gouvernements vieillis dans le vice et la corruption.

Si la participation du peuple aux pouvoirs publics par ses mandataires, n'a pu préserver le gouvernement représentatif de la séduction du pouvoir, de la fortune et des honneurs, l'Angleterre me semble poursuivre une chimère dans sa réforme parlementaire, et je crains bien qu'elle ne rende ni ses électeurs plus désintéressés, ni les membres des deux chambres du parlement

moins occupés de leur fortune, ni les ministres moins avides de pouvoir et de domination, ni le gouvernement moins ennemi des libertés publiques. L'opinion me paraît le seul remède efficace contre la corruption de la représentation nationale. C'est pour l'Angleterre le seul moyen d'échapper au décret de mort que Montesquieu a prononcé contre son gouvernement.

De la situation de la France relativement à la vénalité des élections et des députés.

La France paraît dans une situation plus heureuse; ses anciennes mœurs commandent le désintéressement à ses électeurs, à ses députés, à ses pairs, à ses ministres et à son gouvernement. Il faut espérer que plusieurs siècles s'écouleront avant que des électeurs avouent ou laissent croire qu'ils ont vendu leurs suffrages, avant que des députés et des pairs se reconnaissent les stipendiaires des ministres. Le despotisme corrupteur du dernier gouvernement a pu faire brèche à l'honneur, cette vertu héréditaire du peuple français; quelques hommes élevés à l'école du gouvernement peuvent en secret vivre de corruption; mais la majorité ministérielle n'a pas encore sacrifié au veau d'or, et tant qu'elle ne se sera pas déshonorée par ce culte honteux, le peuple français ne doit pas désespérer de la fidélité de ses députés à remplir leurs devoirs. Il est seulement à souhaiter que ce peuple fasse moins de cas de ces titres, de ces décorations dont il s'est montré

si ambitieux, et dont le prix a coûté si cher à l'affermissement de ses libertés naissantes. Quoiqu'il en puisse arriver, le peuple français comme le peuple anglais ne peut et ne doit compter que sur l'opinion publique, seule invariable, seule incorruptible, seule sauvegarde des droits et des libertés publiques.

Concluons donc, que les dépenses du gouvernement, en France et en Angleterre ne sont point encore établies sur leurs véritables bases, puisqu'en Angleterre il faut payer les membres du parlement pour les faire voter selon leur conscience, puisqu'en France les décorations ne sont pas sans influence sur la majorité ministérielle. Espérons que les lumières générales et la conscience publique rétabliront ou maintiendront la droiture, la loyauté et l'honneur dans cette partie si importante du service public.

§ II.

Des dépenses de la défense extérieure de la France et de l'Angleterre en 1820.

Des dépenses de la défense extérieure de la France et de l'Angleterre en 1820.

Le système de la défense extérieure de tous les pays, soit maritimes soit continentaux, se compose de trois moyens principaux :

L'agence diplomatique;

L'armée de terre;

Et l'armée navale.

ARTICLE PREMIER.

Des dépenses de l'agence diplomatique.

Des dépenses de l'agence diplomatique en France et en Angleterre en 1820.

Réflexions générales sur la diplomatie.

L'agence diplomatique a puissamment concouru aux progrès de la civilisation moderne; et si les institutions pouvaient corriger les vices des hommes et des peuples, l'agence diplomatique pourrait prétendre à cette gloire. Sous quelque rapport qu'on l'envisage, elle ne présente aux gouvernements et aux peuples que des avantages généraux et communs.

Sa principale occupation est d'entretenir la paix générale, d'éloigner par des explications opportunes les causes qui pourraient la troubler, de concilier tous les différends qu'elle n'a pu prévenir, de dévoiler les projets de l'ambition et de donner un éveil salutaire à tous les peuples dont ils menacent l'indépendance, l'honneur, la fortune et la puissance.

Quelque glorieuse que soit cette tâche imposée à l'agence diplomatique, il en est une non moins utile et non moins précieuse, confiée à ses soins, à sa vigilance et à son zèle.

C'est d'éclairer les divers gouvernements sur les intérêts réciproques des peuples, sur leurs relations commerciales, sur les avantages qu'ils peuvent s'en promettre.

C'est de protéger dans tous les pays la circulation des hommes et des choses de chaque pays, de la préserver de la violence et de l'oppression, de faire rendre partout une justice exacte, sans acception de personne, et de faire en quelque sorte de tous les états civilisés un seul et même état, un seul et même peuple, un seul et même pays.

Que manque-t-il à cette institution pour remplir sa destination; pour rendre utiles et profitables les dépenses qu'elle nécessite; pour que ses dépenses soient placées au rang des plus fructueuses pour un pays? Me sera-t-il permis de le dire à moi étranger sous tous les rapports à de si hautes considérations, et par conséquent si peu capable d'en mesurer la vaste étendue? Si je ne devais énoncer que mon opinion, le sentiment de mon insuffisance me commanderait le silence, mais je me persuade que l'opinion d'un des plus grands administrateurs, de Colbert, sera accueilli avec l'intérêt qu'il inspire.

Colbert voulait que les agents inférieurs et supérieurs de notre diplomatie étudiassent avec le plus grand soin les besoins des peuples que

les produits de notre sol et de notre industrie pouvaient satisfaire; qu'ils prissent également connaissance des produits des autres peuples qui pouvaient nous convenir, et qu'ils éclairassent le gouvernement sur les moyens d'étendre le commerce de la nation.

Il voulait aussi qu'ils se procurassent des états du commerce intérieur et extérieur de chaque peuple, de toutes les parties dont ils se composent, et des moyens qui leur sont particuliers.

Si ses ordres eussent été fidèlement exécutés, les notions du commerce de chaque peuple eussent rapidement conduit à la connaissance positive du commerce général, et la science du commerce serait rapidement sortie de l'obscurité dans laquelle les documents particuliers, l'imperfection de la pratique et la dangereuse facilité des conjectures la tiennent plongée.

Colbert bornait là ses ordres, ses conseils, ses directions à nos agents diplomatiques; mais si chaque ministre avait, comme lui, connu les besoins de son département, et les ressources qu'il pouvait tirer de leurs lumières, de leur activité et de leur patriotisme, l'on aurait en très-peu de temps possédé le tableau des facultés, des richesses et de la puissance de chaque peuple; de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, des sciences et des arts de tous les peuples civi-

lisés, et ce tableau précieux et inappréciable serait devenu la règle et la mesure de la politique particulière et générale de tous les gouvernements.

Si des causes que je ne releverai point ici ont jusqu'à présent retardé l'exécution du plan tracé par le génie du grand Colbert, espérons que dans ce siècle où de grandes commotions ont électrisé tous les esprits, où l'on rend un hommage éclatant aux sciences et aux lumières, où elles exercent une influence irrésistible sur l'ordre social, on sentira enfin la nécessité de prescrire aux agents diplomatiques des travaux qui intéressent l'universalité de l'économie sociale et peuvent diriger les peuples dans leur économie particulière. De si grands avantages dont on aperçoit la vaste étendue sans pouvoir la mesurer compenseraient bien les dépenses de la diplomatie, et les feraient paraître bien légères s'ils ne les rendaient pas plus profitables qu'onéreuses.

En France, les dépenses du ministère des relations extérieures sont portées dans le budjet de 1820 à la somme de . . . . 7,870,000 l. (1).

(1) Savoir :

Traitement du ministre.	150,000 fr.
Des sous-secrétaires d'état.	40,000
Des bureaux.	380,000
	570,000

La même dépense n'était portée en Angleterre dans le budjet de 1820 qu'à . . . . 226,000 l. st. (1)
Ou 5,650,000 fr.

Report.	570,000
Gages des gens de service, et dépenses matérielles des bureaux.	170,000
Traitement des agents diplomatiques et consulaires	4,230,000
Frais d'établissements, de voyages, et frais de service des agents diplomatiques et consulaires.	1,200,000
Frais de courriers pour la correspondance ministérielle.	200,000
Missions extraordinaires, présents, indemnités et dépenses diverses et accidentelles.	1,500,000
Somme pareille.	7,870,000

(1) Savoir :

Au secrétaire d'état ayant le département des relations extérieures. . .		25,870 l. st.
Ou.	646,750 fr.	
Traitement des agents extérieurs.	2,358,950	94,358
Extraordinaire pour les ministres chez l'étranger.	240,000	9,600
	3,245,700	129,828

Le rapprochement de cette partie des dépenses publiques de la France et de celles de l'Angleterre prouve que les dépenses de la France surpassent celles de l'Angleterre de près d'un tiers, et il n'est pas facile d'en apercevoir la raison. L'Angleterre a des agents partout où la France en entretient. Le traitement des agents anglais est beaucoup plus considérable que celui des agents français; enfin, il est certain que l'administration est mieux payée en Angleterre qu'en France. D'où vient donc que les dépenses de la France sont plus considérables que celles de l'Angleterre? C'est un problème que je ne suis pas en état de résoudre, mais qu'il n'était peut-être pas inutile de faire remarquer.

ART. II.

Des dépenses de l'armée de terre en France et en Angleterre en 1820.

La première impression que fait éprouver le tableau de ces dépenses, c'est leur extrême va- Des dépenses de l'armée de terre.

Ci-contre.	3,245,700	129,828
Dépenses du passage des ministres aux colonies. .	53,500	2,140
Présents aux ministres étrangers.	69,225	2,769
	3,368,425	134,737

riation dans les deux pays pendant le court intervalle de 30 à 40 années.

En France, avant la révolution, les dépenses de l'armée de terre y compris les pensions se montaient à la paix de 1783 à 123,450,000 l.(1)

En 1820, elles sont portées dans le budjet.

Service actif et inactif....	175,442,000 l.
Pensions ..	50,000,000
Total...	225,442,000 l.

Et par conséquent elles ont augmenté dans l'espace de 30 à 40 années de..........	101,992,000
Somme pareille	225,442,000

Report.......	3,368,425	134,737
Service étranger secret..	1,771,950	70,878
Aux messagers du roi pour leurs voyages.....	509,625	20,385
	5,650,000	226,000

(1) Savoir :

Officiers de tout grade.........	46,400,000
Soldats....................	44,100,000
Administration.............	32,950,000
Somme pareille	123,450,000

Admin. des finances, par M. Necker, tom. 2, pag. 422.

L'augmentation de cette dépense a encore été plus considérable en Angleterre dans le même espace de temps. En Angleterre.

Après la paix de 1783, les dépenses de l'armée de terre n'étaient que de . . . . 1,752,472 l.st.
Ou 43,811,800 fr.

Dans le budjet de 1821 elles sont portées :

Pour l'armée de terre . . . . 9,443,243 l.st.

Et pour l'artillerie. 1,199,650

Total . . . . 10,642,893 l.st.
Ou 266,062,525 fr.

Cette partie de la dépense est donc en Angleterre six fois plus considérable en 1820 qu'elle ne l'était en 1783, tandis qu'en France elle n'a pas tout-à-fait doublé.

Je ne me livrerai pas à une critique étendue de cette partie des dépenses publiques dans les deux pays, elle exigerait des lumières et des connaissances que je n'ai pas; mais j'espère qu'on me pardonnera quelques réflexions qui me paraissent frappantes d'évidence et d'une utilité éminente.

Les armées permanentes ont été un des plus puissants mobiles de la civilisation moderne; soit

parce qu'elles ont donné à l'ordre public l'appui de la force; soit parce qu'elles ont préservé les peuples des dévastations des guerres d'invasion; soit parce qu'elles ont introduit des règles de convenance et d'humanité jusque dans les fureurs et les violences de la guerre; soit parce qu'elles ont favorisé l'inclination des hommes pour les arts de la paix; soit parce qu'elles ont façonné les peuples aux formes tutélaires des gouvernements réguliers.

Mais si l'on n'y prend garde, ce levier de l'ordre social entraînera sa ruine, déjà même il l'a fortement ébranlé, et les choses sont au point que les armées permanentes, dans leur état actuel, sont en opposition directe avec la nature, l'esprit, les ressources et le but de la société civile.

Les peuples modernes tirent du commerce les moyens de subsistance, d'aisance, de richesse et de puissance; leur système économique est essentiellement commercial; et comme l'économie sociale détermine et règle l'état politique, il s'ensuit évidemment que l'état politique doit être dans une harmonie parfaite avec l'état commercial.

Or, on ne comprend pas comment une société politique qui vit et subsiste par le commerce pourrait avoir besoin de nombreuses armées permanentes.

Quel est l'objet du commerce? C'est l'échange des produits du travail de chaque pays avec les produits du travail de tous les pays. Il prospère et fleurit à l'ombre de la paix, sous l'influence de la justice et de l'ordre, par la pratique de la probité et de la bonne foi, et par la stricte observation des lois de la morale. Sa force est dans ses bienfaits. On lui doit le bien-être des classes laborieuses, l'aisance des classes industrieuses, les richesses et l'opulence des rangs élevés, la puissance des gouvernements, les lumières et la civilisation des peuples. En contact avec tous les intérêts il n'est en lutte avec aucun, parce qu'il les règle tous par l'équitable loi du marché.

A quoi donc peuvent lui servir de nombreuses armées permanentes, qui sont une occasion perpétuelle de guerre, qui fomentent l'ambition, l'avarice, toutes les passions qu'engendre la force; qui placent sur tous les points du territoire une nombreuse classe d'individus oisifs, fiers de leur oisiveté, insultant à l'activité des classes laborieuses et industrieuses, affectant une orgueilleuse supériorité sociale, avides de distinctions, de faveurs et de privilèges, disposés à servir les abus du pouvoir, à les faire prévaloir sur les lois, à les consacrer par la force.

De bonne foi, de telles dispositions, évidemment inhérentes aux nombreuses armées

permanentes, peuvent-elles convenir à des sociétés politiques et commerciales? N'aperçoit-on pas dans leur nature particulière une opposition absolue, et n'offrent-elles pas la même incompatibilité que j'ai fait remarquer entre l'esprit de commerce et l'esprit de conquête? Si les peuples commerçants n'ont ni la volonté ni l'intention de s'asservir mutuellement, quel parti peuvent-ils tirer de nombreuses armées permanentes qui sont complètement inutiles, si elles n'ont pas cette destination.

Ce qui achève de porter jusqu'à l'évidence l'inutilité des armées permanentes dans le système commercial, et ce qui rend cette dépense tout à fait intolérable, c'est qu'un nombreux état militaire absorbe toutes les économies que le commerce s'efforce d'accumuler; c'est qu'un état privé d'économies et d'accumulations ne peut plus prétendre à aucune amélioration, à aucun progrès, à aucun avancement dans la route de la prospérité, de la richesse et de la puissance; il reste stationnaire, si même il ne rétrograde pas, condition la plus déplorable à laquelle un état puisse être réduit.

Si, comme il y a tout lieu de le croire, les armées permanentes consomment en temps de paix au moins deux milliards, quel avantage le commerce ne tirerait-il pas de la réduction de cette

dépense? Ne fut-elle que de la moitié du nombre actuel des armées permanentes, elle laisserait disponible la somme énorme d'un milliard chaque année, dont l'emploi dans les travaux de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et des arts donnerait à la richesse et à la civilisation une impulsion dont on ne peut ni calculer ni apercevoir les résultats.

Et ce vœu ne doit paraître ni irréfléchi ni imprudent. Jamais, peut-être, moment ne fut plus opportun pour son accomplissement.

Les peuples, en se mesurant les uns contre les autres, ont appris à s'apprécier et à s'estimer. Les souverains qui les gouvernent ont éprouvé les funestes calamités de la guerre, et n'ignorent pas tous les avantages de la paix. Ils savent que la paix seule peut calmer les irritations qui ont survécu à une guerre de 25 ans, réparer les maux qu'elle a produit, et rendre aux peuples le bien-être dont le sentiment est le plus ferme appui de l'ordre, de la stabilité du pouvoir et du dévouement à la patrie.

Qu'on ne s'y trompe pas? les nombreuses armées permanentes ne sont nécessaires ou utiles aux gouvernements qu'autant qu'elles sont fidèles au dogme de l'obéissance passive; mais ce dogme comme tant d'autres a reçu de si dangereuses atteintes depuis 25 ans, qu'il n'est ni sûr ni sage

de lui confier la sûreté des trônes, le repos des peuples et la sécurité de l'ordre public. Le monde politique a ses époques de civilisation, et chaque époque a des moyens qui lui sont propres, qui ne conviennent pas aux autres époques, qu'on ne peut pas transporter de l'une à l'autre sans devenir aussi désastreux qu'ils ont pu être utiles et prospères. C'est à bien saisir ces différences et à n'employer que le ressort particulier à chaque époque que consistent le génie de l'état, et le succès de son administration. Malheureusement le génie lui-même se laisse long-temps dominer par l'expérience du passé, ou s'il est assez grand pour n'obéir qu'à son impulsion, il lui est bien difficile de persuader aux gouvernements que dans les siècles éclairés ou civilisés on ne doit pas attendre des armées permanentes les services qu'elles ont rendus dans les siècles d'ignorance et de barbarie.

Il est donc de la sagesse, et je ne crains pas de le dire, de l'intérêt des gouvernements de réduire les armées permanentes à leur destination primitive. Elles ont été créées pour le maintien de l'indépendance de chaque peuple et non pour les dominer et les asservir tous. Elles ont été créées pour assurer la paix publique dans chaque pays, et non pour son oppression, sa misère et sa ruine. Tout ce qui excède les besoins de la

défense et donne les moyens de l'attaque est superflu et inutile.

Et qu'on ne s'imagine pas que la réduction des armées permanentes doit être générale et simultanée dans tous les états de l'Europe, et que si elle n'était pas générale elle serait funeste au peuple qui l'effectuerait seul. Ce danger ne me paraît pas à craindre.

Les souverains sont maintenant convaincus de la nécessité de maintenir l'équilibre parmi les puissances de l'Europe, et ils ne souffriraient pas qu'un ou plusieurs d'entr'eux y portassent atteinte. Une fatale expérience leur a appris qu'il n'est pas facile d'asservir un peuple; qu'il peut entraîner ses ennemis dans sa ruine, et qu'il n'est pas rare de le voir renaître de ses cendres. Il me paraît donc impossible qu'ils laissassent opprimer un peuple qui dédaignerait le vain appareil d'une force inutile et se reposerait avec confiance sur son amour pour la paix et son respect pour le repos du monde.

Je suis au contraire persuadé que son exemple serait bientôt suivi par les autres puissances; ou bien si elles s'opiniâtraient à garder des armées inutiles, les dépenses de leur entretien arrêteraient la progression des richesses, les affaibliraient, atténueraient leurs poids dans la balance de l'Eu-

rope, et les feraient descendre du rang qu'elles doivent occuper dans le monde politique.

Ainsi, sous quelque rapport qu'on envisage l'accroissement immodéré des armées permanentes, on doit reconnaître qu'il est contraire à la nature du système actuel de la société civile, sans utilité dans les siècles éclairés et funestes à la richesse d'où dérive sa puissance dans les états modernes.

ART. III.

Des dépenses de la marine en France et en Angleterre en 1820.

Dépenses de la marine en France.

A la paix de 1783, époque la plus glorieuse de la marine française, les dépenses ne se montaient qu'à . . . . 45,000,000 l. (1)

Dans la guerre de la révolution elles ont éprouvé de prodigieuses variations que je ne retracerai point ici.

Elles ont été évaluées dans le budjet de 1820 à la somme de 50,000,000

Les mêmes dépenses, à la paix de 1783, se montaient en Angleterre à . . . . 2,266,277 l.st.

(1) Administration des finances, par M. Necker.

Ou 56,657,929 fr. (1)

Dans le budjet de 1820 elles ont été évaluées à 6,586,695

Ou 164,667,375 fr.

Il est extrêmement remarquable qu'avant la révolution les dépenses de la marine dans les deux pays étaient à peu près égales; mais il n'en était pas de même en temps de guerre. Alors, tout ce que la France pouvait faire, c'était de consacrer une somme peu considérable à cette partie du service; mais cette somme additionnelle n'était jamais le double de la dépense ordinaire, tandis que l'Angleterre semblait n'y mettre aucune borne, et la portait toujours au niveau des besoins. En 1799 elle s'éleva à . . . . 13,612,000 l. st.

Réflexions sur cette partie des dépenses publiques dans les deux pays.

C'était plus de cinq fois la dépense ordinaire de paix.

Cette dépense excessive et en apparence ruineuse ne l'était pas cependant; peut-être même était-elle plus profitable qu'onéreuse.

Non-seulement elle assurait à la marine anglaise la supériorité absolue sur celle de ses ennemis, mais même elle augmentait l'étendue et les bénéfices du commerce de l'Angleterre par la

(1) Tableau de la Grande-Bretagne, par M. le baron de Baërt, tom. 3, pag. 100.

protection qu'elle lui donnait, par les dangers qu'elle faisait courir à ses concurrents, et par la crainte qu'elle inspirait à tous les peuples commerçants.

Dès que la guerre maritime est déclarée, l'Angleterre devient le centre de toutes les opérations commerciales, l'entrepôt de toutes les marchandises du commerce, l'agent du commerce universel. Il ne se fait point d'expédition commerciale dans une partie du globe qui ne paie tribut à son industrie, ou à ses capitaux, et peut-être à tous ensemble.

Cette augmentation des salaires de son travail et des bénéfices de ses capitaux multiplie les capitaux qui alimentent ses emprunts, et accroît les consommations, source principale de son revenu public et couvre par conséquent l'excès de ses dépenses navales.

Ce résultat est clairement établi dans l'ouvrage d'un de ses hommes d'état les plus instruits et les plus judicieux (1).

Cet écrivain pose en fait que les importations de trois ans de paix de 1789 à 1792 ne s'élevèrent qu'à. . . . . 37,784,000 l.st.

(1) A brief examination into the increase of the revenu, commerce and navigation of great Britain since the conclusion of the peace 1783, by M. Rose.

Tandis que celles de trois années de guerre de 1795 à 1798 se montaient à	42,261,000 l. st.
Différence en faveur des années de guerre	4,477,000 l. st.

Suivant le même écrivain, les exportations éprouvèrent aussi la même progression pendant les années de guerre.

Celles de 1789 à 1792 ne furent que de la somme de	27,135,000 l. st.
Et celles de 1795 à 1798 furent de	30,748,000
Excédant en faveur des années de guerre.	3,613,000 l. st.

M. Rose est même entré dans de plus grands détails. Il a donné l'état de la partie de ces importations et de ces exportations qui étaient pour le compte de l'étranger, et de celles qui étaient pour le compte de l'Angleterre, et il en résulte que :

L'excédant des importations et des exportations pour le compte de l'étranger fut de.	6,617,000 l. st.
Et que l'excédant des importations et des exportations pour le compte de l'Angleterre fut de	6,477,000
Total.	13,094,000

On a essayé plusieurs fois, à diverses époques, dans divers ouvrages et surtout dans les feuilles publiques, de répandre des doutes sur la véracité des états d'importation et d'exportation de l'Angleterre, et l'on a en effet raison de ne pas leur accorder une entière confiance; mais sans entrer dans une discussion qui serait ici déplacée, je me bornerai à faire remarquer que ses produits des douanes et des taxes sur les consommations ont augmenté pendant les années de guerre dans la proportion de l'augmentation des importations et des exportations de son commerce. Il me paraît par conséquent difficile de révoquer en doute des faits dont les conséquences sont certaines et aussi bien établies. . . . .

Quoique la France soit, par sa position, autant et plus maritime que l'Angleterre, elle a toujours suivi un système de défense différent de celui de l'Angleterre. Soit qu'elle y ait été déterminée par sa situation géographique, ou par la nature de son gouvernement essentiellement militaire, ou par ses relations politiques, ou par l'ambition de son gouvernement, elle a toujours consacré la plus grande partie de ses ressources à son armée de terre, et n'a donné qu'une attention secondaire à son armée navale. Lors même qu'elle eut aperçu tous les avantages qu'elle pouvait tirer de sa marine, elle la traita avec une ex-

trême parcimonie. Colbert, le seul de ses ministres qui ait bien connu ses véritables intérêts, qui s'était formé des notions exactes de l'importance d'une marine puissante pour un pays à la fois maritime et continental, fut plutôt déterminé dans ses efforts gigantesques pour fonder la marine française, par le caractère impérieux d'un roi qui ne voulait pas éprouver de résistance, que par la conviction de la prépondérance qu'elle donnerait à la France : aussi n'a-t-il pas eu d'imitateurs; et ce n'est que par circonstance et à de longs intervalles que la marine française a brillé de quelque éclat dans les fastes militaires de la France.

Maintenant c'est une question du plus haut intérêt, de savoir s'il convient à la France de maintenir ou de modifier le système de défense extérieure qu'elle a suivi jusqu'à présent; si elle doit tout accorder à son armée de terre, et tout refuser à son armée navale, ou si elle doit distribuer ses ressources à l'une et à l'autre dans la proportion des services qu'elle peut en attendre, car elle ne peut subvenir avec la même largesse à leurs besoins réciproques sans excéder ses forces, sans compromettre ses richesses et ses prospérités.

Je n'ai pas la prétention de résoudre une question aussi difficile et aussi délicate; il me semble cependant que l'étendue de nos côtes, la néces-

sité de conserver des colonies jusqu'à leur entière émancipation, l'activité de notre industrie, l'importance de notre commerce maritime, ne nous permettent pas de sacrifier la marine à l'armée de terre. Un état n'est pas défendu ou ne l'est pas suffisamment, quand sur un point quelconque de ses intérêts il ne peut pas opposer une résistance égale à l'attaque, ni repousser l'injure ou se préserver du dommage que son ennemi veut lui faire. Les coalitions, seul moyen de masquer la faiblesse, et d'en imposer à un ennemi supérieur sont précaires, incertaines et insuffisantes pour la garantir des dangers de sa situation. La véritable sauvegarde de chaque peuple est dans ses forces et dans la ferme volonté de ne souffrir aucune injure.

Il me semble que les circonstances sont extrêmement favorables pour la restauration de la marine française. Sa puissance continentale, son ambition, les antiques préventions sur sa tendance à la monarchie universelle ne peuvent plus abuser aucun cabinet. Ce qui lui reste de tant de grandeur ne peut plus être envisagé que comme un rempart contre d'autres ambitions, un point d'appui contre d'autres violences, une réserve puissante pour la liberté des peuples et l'indépendance de l'Europe. Elle a et elle doit avoir tous les faibles pour amis, et les puissants n'ont à

redouter que sa résistance à d'ambitieux projets. Elle n'a par conséquent ni motif, ni intérêt à entretenir une armée de terre ruineuse et sans aucun profit.

Il n'en est pas de même de notre armée navale. La protection qu'elle donnera à notre commerce sera un ample dédommagement des dépenses qu'elle nécessitera. Une marine puissante nous ralliera tous les peuples commerçants que la domination absolue de l'Angleterre doit inquiéter; leur sympathie autant que leur reconnaissance favorisera l'extension et les bénéfices de notre commerce; et dans un temps peu éloigné, on peut voir encore le pavillon français flotter sur toutes les mers sans crainte des puissants comme sans offense pour les faibles.

Qu'on ne dise pas que la puissance colossale de l'Angleterre ne permet pas de concevoir la pensée de se mesurer avec elle. Je suis tout-à-fait de cet avis; aussi n'est-ce pas pour faire la guerre à l'Angleterre, mais pour l'éviter et la prévenir que je fais des vœux pour le rétablissement de la marine française. Dans l'état actuel de la civilisation commerciale, les puissances maritimes les plus redoutables sont vulnérables par tant de côtés qu'elles ne peuvent se flatter d'opprimer impunément. L'Angleterre peut défier la marine du monde entier; mais si tous les états maritimes

ont le sentiment de leur force et la ferme volonté de repousser toute aggression, elle ne peut ni les asservir, ni les dominer. Un acte de navigation publié par toutes les puissances maritimes, la fermeture des ports, la course, réduiraient en peu de temps l'Angleterre à la plus grande détresse et la forceraient à solliciter humblement la paix et à vivre en bonne harmonie avec les faibles comme avec les puissants. Chaque état peut donc sans rien craindre de la puissance navale de l'Angleterre donner tous ses soins à sa marine, et la porter au degré de force que lui permettent ses facultés, ses ressources et ses intérêts.

Résumé des dépenses publiques de la France et de l'Angleterre pour leur défense extérieure.

J'offre ces réflexions aux méditations des amis de leur pays, plus exercés que moi dans cette matière, et je demande grâce pour elles en faveur des motifs qui me les ont inspirées.

En résumant l'état des dépenses que nécessite la défense extérieure de la France et de l'Angleterre, on voit que celles de la France s'élèvent à .... 283,312,000 l. (1)

(1) Savoir :

Affaires étrangères..........	7,870,000 fr.
Armée de terre.............	225,442,000
Marine................	50,000,000
Somme pareille..........	283,312,000

Et que celles
de l'Angleterre
se montent à 17,455,596 l. st. — 436,389,900 l.
(1).

De ce rapprochement il résulte que les dépenses de l'Angleterre en cette partie sont plus considérables que celles de la France de 153,077,900 l.

Avantage incalculable pour la France, si elle sait en profiter, si elle réduit les dépenses de son armée de terre, et applique à son armée navale la totalité ou partie de ses réductions. Par ce sage emploi de ses ressources elle pourra toujours porter dans la balance des puissances continentales et maritimes de l'Europe un poids qui la fera toujours graviter en sa faveur, et lui assurera les moyens de résister à toute aggression injuste et odieuse.

Ainsi les dépenses publiques sont toujours le pivot sur lequel se meuvent les destinées des empires et des peuples.

---

(1) Savoir :

Affaires étrangères	226,000 l. st.
Armée de terre et artillerie.	10,642,901
Marine.	6,586,695
Somme pareille	17,455,596

§ III.

Des dépenses pour le maintien de la paix publique.

Des dépenses pour le maintien de la paix publique.

Dans l'état actuel de la civilisation, la police et la justice sont les deux institutions tutélaires de l'ordre social et de la paix publique de chaque pays.

La police prévient les attentats et les machinations contre l'ordre public, ou arrête les délinquants et les livre au pouvoir judiciaire.

Les prévenus sont-ils reconnus innocents, le pouvoir judiciaire les absout; s'il les juge coupables, il leur inflige les peines établies par les lois.

Ce service n'est pas le seul que le pouvoir judiciaire rend à la société civile. Il statue aussi sur les difficultés, sur les différends et les litiges que font naître les relations domestiques, les transactions civiles; et le contact des intérêts privés. Il apaise les dissensions qui dériveraient de ces débats, et entretient la bonne harmonie dans le corps politique.

Quoique la justice et la police tendent partout au même but, elles y arrivent par des moyens différents, et plus ou moins dispendieux pour chaque peuple. De là vient la différence qu'on remarque entre les dépenses de la France et de l'Angleterre sur ces deux parties si importantes du service public.

ARTICLE PREMIER.

Des dépenses de la police en Angleterre et en France en 1820.

Il n'y a point en Angleterre de police générale, et par conséquent point de moyen de surveiller, de prévenir et d'arrêter les machinations et les attentats contre l'ordre social et la paix publique. La police y est locale, judiciaire, et confiée aux grands propriétaires qui l'exercent sous la dénomination de juges de paix dans les sessions de quartier, ou de grands juges dans les sessions des comtés.

Des dépenses de la police en Angleterre.

D'où il suit que dans ce pays on ne distingue point l'individu de la société. Les droits de l'un sont ceux de l'autre, et tous reposent également sous la sauvegarde des formes tutélaires de la justice. La société n'y redoute point l'individu, et l'individu ne souffre point des alarmes de la société. Il n'y a de coupable que lorsqu'une offense a été commise contre l'ordre social et la paix publique.

Réflexions sur la police dans ce pays.

Cette doctrine, non moins honorable pour l'espèce humaine que pour le gouvernement civil, n'a pas obtenu l'assentiment des voyageurs qui avaient parcouru des pays soumis à la surveillance de la police. Ils l'accusent du peu de sûreté des grandes

routes, de la fréquence des vols qui s'y commettent, du grand nombre et de l'impudente effronterie des voleurs qui infestent Londres et ses environs. On voudrait qu'il y eût moins de liberté pour l'individu et plus de sûreté pour le public; moins de confiance dans la moralité publique, et plus de garantie pour la société; moins de respect pour la liberté individuelle, et plus de soin de la sûreté générale.

Si la question de la police ou des mesures préventives pour le maintien de l'ordre public se réduisait à des termes aussi simples que la préférence due à la tranquillité publique ou à la sûreté privée, il me semble qu'il serait facile de la résoudre, et même que sa solution pourrait satisfaire tout le monde.

Mais l'institution de la police générale ou le système préventif se rattache à des idées plus élevées et beaucoup plus compliquées. D'un côté, on en attend des services plus signalés que le maintien de la sûreté publique, et de l'autre on en redoute des effets plus sinistres que des atteintes à la sûreté privée : de telle sorte que les meilleurs esprits sont divisés sur sa nature, ses facultés, ses propriétés et sa puissance.

On se persuade que la police générale est le plus sûr préservatif des complots et des machinations contre les gouvernements; on veut non-

seulement qu'elle veille à leur conservation, mais même qu'elle garantisse leur stabilité, et l'on n'est que trop porté à croire à son infaillibilité.

Si cependant on consultait l'histoire de tous les temps et de tous les pays, on verrait que ce n'est pas la police qui a manqué aux gouvernements lorsqu'ils ont succombé sous les coups de leurs ennemis. On l'a dit si souvent qu'il est presque honteux de le répéter. Les gouvernements n'ont de solide appui que dans l'amour des peuples, dans l'attachement qu'ils savent leur inspirer pour la constitution et les lois du pays, et dans la conscience du bien-être dont ils les font jouir. Un peuple heureux n'a pas besoin de la tutelle et de la surveillance de la police pour lui inspirer le désir de le conserver, pour lui en faire vouloir la perpétuité, et pour le disposer à repousser tout ce qui tendrait à l'en priver. Comme aussi quand un peuple est dans le malaise, quelle qu'en soit la cause, la police ne peut ni le lui faire oublier, ni le lui faire supporter, ni empêcher qu'il ne fasse des efforts pour s'en délivrer, ni rendre ses efforts inutiles et impuissants. Toute cause produit son effet, comme tout effet a sa cause.

C'est avec aussi peu de raison que les peuples accusent la police de poursuivre les pensées libérales, d'opprimer les libertés publiques, et de

s'opposer à leur établissement ou à leur affermissement. Jamais la police, sous quelque forme qu'elle ait existé, n'eut la puissance de priver un peuple de ses libertés, ni de l'empêcher de les conquérir, lorsque le moment de la conquête est arrivé. Les grands mouvements qui élèvent ou renversent les empires, qui fondent ou détruisent les libertés des peuples, tiennent à des causes générales dont la police ne peut arrêter, ni suspendre, ni détourner l'impulsion et les effets. Ces causes ont toujours un résultat certain et inévitable.

C'est donc sans aucun fondement qu'on attribue à la police des vertus et des vices qu'elle n'a pas, qu'on élève si haut sa puissance et qu'on exalte son importance.

Si elle a quelques mérites, ils sont d'un ordre moins élevé et ne lui donnent aucun droit à de si grands ressentiments ni à une aussi prodigieuse considération.

Tout ce qu'elle peut faire, ce dont elle me paraît éminemment capable, c'est de préserver les grandes populations de ces complots obscurs tramés dans les réceptacles du vice contre le repos et la sûreté des individus; c'est de faire aux êtres dégradés et pervertis une guerre de tous les instants qui en débarrasse la société, qui du moins

on diminue le nombre et les resserre dans le cercle le plus étroit.

De tels services sont sans doute d'un grand prix, et je ne suis pas disposé à les déprécier; mais ne sont-ils pas chèrement achetés si l'on ne peut les obtenir que par l'espionnage et la délation, par la corruption de la morale et la violation de tous les devoirs sociaux? N'est-ce pas guérir un mal par l'autre, et n'imite-t-on pas le médecin qui mêle des poisons dans la composition de ses remèdes?

Quelqu'opinion qu'on se forme à cet égard, on ne peut pas blâmer l'Angleterre d'avoir sacrifié la police à ses libertés. Quand on considère que dans ce pays tous les désordres inséparables des grandes populations se réduisent à des vols simples, sans violence, sans meurtre, sans assassinat, qui ne sont qu'une sorte de rançon convenue entre le voleur et le volé; qui s'expient par la déportation, et n'exposent plus le pays ni aux dangers de l'exemple, ni à la honte du scandale, je ne suis pas peu surpris qu'on y soit moins affecté de ces vols qui ne sont qu'un désordre privé et particulier, que des perversités d'une police inquisitoriale, qui sont une calamité générale et publique; je ne suis pas surpris qu'on confie la police à chaque localité, aux hommes les plus intéressés au maintien du bon ordre et les plus exposés à souffrir des atteintes qui y sont portées; je ne suis pas surpris

qu'on proportionne les dépenses aux services qu'on en attend.

Les dépenses de la police de l'Angleterre se sont montées en 1820 à...... 40,567 l. st. (1)

Ou .... 1,014,175 fr.

Des dépenses de la police en France.

En France la police générale a toujours joué un rôle important dans son gouvernement. On l'a toujours regardée comme une sentinelle avancée dont dépendait le salut de l'état, et l'on se flattait que ce salut était plus assuré par la prévention des crimes que par leur punition. On conçoit que tant que ce gouvernement fut absolu, il pouvait s'armer contre les individus, il se conformait à sa nature; mais qu'on persiste dans ce système depuis que le gouvernement est devenu représentatif, lorsqu'il n'est et ne doit être que l'organe du pays et l'administrateur de ses intérêts, c'est une inconséquence qu'on ne peut expliquer que par le peu de progrès que le système

(1) Savoir :

Fonds de la liste civile.	7,000 l. st.
Allocation du budjet pour l'établissement de la police de Londres et de la Tamise, y compris la patrouille à pied et à cheval	33,567
Somme pareille	40,567

représentatif a fait en France; car il serait trop pénible de penser qu'on veut se servir de la police pour façonner un peuple libre aux odieuses pratiques des gouvernements absolus. Il me paraît en effet impossible qu'un gouvernement représentatif puisse s'allier avec l'espionnage et la délation; et je ne doute pas que l'excellence de sa nature ne le délivre bientôt des absurdes turpitudes des gouvernements despotiques. Si quelque chose doit accélérer cette heureuse époque, il me semble que le tableau des dépenses que cette institution nécessite doit y contribuer puissamment.

Avant la révolution les dépenses ostensibles de la police se montaient à . . . . 7,700,000 l. (1)

Sous la république, en 1802, elles furent considérablement augmentées; elles se montaient

(2) Savoir :

La police dans toutes ses branches . .	2,100,000 l.
La maréchaussée.	4,000,000
Les dépôts de mendicité.	1,200,000
La Bastille et les maisons de force.	400,000
Somme pareille.	7,700,000

Administration des finances, par M. Necker.

à . . . . 18,008,332 l.
(1)

Enfin elles ont été portées
dans le budjet de 1820 à . . . . 21,762,049 l.
(2)

Le rapprochement des dépenses de la police générale en France à diverses époques peu éloignées les unes des autres, me semble plus éloquent que les argumens les plus ingénieux. Le gouvernement français doit sentir que si de telles dépenses lui sont encore nécessaires, il ne jouit pas même des plus précieuses prérogatives du

---

(1) Savoir :

Dépenses secrètes des consuls	1,500,000 l.
Ministère de la police générale. . . .	1,725,000
Gendarmerie	12,783,332
Commissaires de police	2,000,000
Somme pareille	18,008,332

(2) Savoir :

Direction générale de la police. . . .	840,000 l.
Commissaires de police	247,800
Inspecteurs de la librairie.	20,000
Censeurs dramatiques	18,000
Dépenses secrètes de la police	2,200,000
Gendarmerie.	17,036,249
Maison de dépôt	1,400,000
Somme pareille.	21,762,049

gouvernement représentatif; et que si elles sont exagérées, il est de son intérêt de les réduire à ce qu'exige leur utilité.

ART. II.

Des dépenses de la justice en France et en Angleterre en 1820.

Les dépenses de la justice offrent la même différence que celle que j'ai fait remarquer dans leurs dépenses pour la police générale.

En Angleterre, les dépenses de la justice s'élevèrent en 1820 à. . . . . 150,997 l. st. (1)

Ou 3,774,925 fr.

---

(1) Savoir :

Au chancelier et aux commissaires du grand sceau.	5,000 l. st.
Aux vingt juges qui composent tous les tribunaux civils et criminels. .	31,130
Aux shérifs pour la conviction des criminels	9,650
Aux shérifs, sous-shérifs, baillis, coroners, juges-de-paix, constables et geôliers sur la liste civile.	12,000
Sur l'échiquier.	4,000
	61,780

Indépendamment de cette somme, les cours d'Angleterre perçoivent des émoluments qu'il m'est impossible d'évaluer, et que je ne porterai ici que pour mémoire.

En France, les dépenses de la justice sont portées dans le budjet de 1820 à 22,311,900 f. (1)

Ces dépenses doivent paraître excessives, surtout lorsqu'on les compare à celles de l'Angleterre pour le même service. Il faut pourtant con-

Report	61,780 l. st.
Pour la détention, l'entretien et l'emploi des condamnés dans l'intérieur.	75,217
Pour les frais des procès à la charge de l'état	10,000
Pour les frais extraordinaires des poursuites pour la fausse monnaie.	4,000
	150,997

(1) Savoir :

Administration centrale	792,900 fr.
Cour de cassation	984,300
Cours et tribunaux (traitements) . .	12,600,000
Idem (frais des secrétaires)	80,600
Idem loyers, mobilier et menus frais.	955,000
Frais de justice en matière criminelle.	2,500,000
Prisons.	4,400,000
Somme pareille	22,311,900

venir que cette comparaison ne serait pas exacte puisque les choses comparées ne sont ni identiques ni ressemblantes.

En France, la justice est presqu'entièrement gratuite, tandis qu'en Angleterre une grande partie de ses dépenses est payée par les plaideurs.

D'un autre côté le territoire et la population de la France sont une fois plus considérables que la population et le territoire de l'Angleterre.

Enfin la constitution judiciaire de la France, qui y rend la justice si dispendieuse, a du moins cet avantage qu'elle est à la portée de tout le monde et qu'elle est rendue dans un très-court espace de temps.

Il n'en est pas de même en Angleterre. La justice y entraîne d'inévitables longueurs, ne s'y rend qu'à grands frais et éprouve les plus grandes difficultés. Il y a donc dans la constitution de la justice en Angleterre de tels désavantages quand on la compare à celle de la France, qu'il ne serait pas impossible que la plus économique fût la plus dispendieuse.

Mais quelque disposé que je sois à juger favorablement des dépenses de la justice en France, je n'hésite point à dire que leur excès décèle des vices dans son organisation. Je ne les indiquerai point ici; ce serait m'écarter de mon sujet:

il me suffit de les avoir signalés, le temps fera le reste.

§ IV.

Des dépenses de l'administration publique et intérieure.

Réflexions sur cette partie des dépenses publiques.

Considérées dans leur nature et dans leur destination, ces dépenses sont un des plus grands bienfaits de l'état social pour l'espèce humaine. Elle leur doit les consolations et les espérances de la religion, les trésors de l'éducation, les lumières, les talents et les connaissances, source inépuisable de toute prospérité, de toute richesse et de toute-puissance, les lettres, les sciences et les arts qui répandent tant d'éclats sur les empires et tant d'illusions sur les peuples.

Si le joug des bons gouvernements paraît léger, si les mauvais gouvernements ne sont pas intolérables, c'est quand ils consacrent une partie de la richesse générale à fonder et entretenir des institutions et des établissements destinés à recueillir et à dispenser à chaque génération l'héritage des générations antérieures; à faire avancer la marche de la civilisation, et à rendre communes à tous les jouissances sociales que la richesse, la puissance et la gloire versent sur les pays civilisés.

On dit que si l'industrie n'était enchaînée ni par les priviléges, ni par les avanies, ni par les exactions, elle ferait circuler dans toutes les classes de la population une si grande aisance que l'on pourrait mettre à la charge des individus les dépenses que l'état s'impose dans leur seul intérêt, et que ces dépenses seraient moins considérables et beaucoup plus profitables à ceux pour qui elles sont faites.

Je n'entrerai point dans l'examen de cette opinion, cela m'entraînerait trop loin de mon but; mais en supposant qu'elle fût fondée, ce ne serait que pour quelques établissements dont le besoin est le plus senti et l'utilité la plus évidente. Je ne doute pas que la religion ne trouvât d'abondantes ressources dans la piété des fidèles, l'instruction dans la rétribution des élèves, les routes, les canaux et les ports dans les contributions volontaires de ceux qui en tirent de si grands profits; mais combien d'autres établissements publics seraient en souffrance, s'ils étaient entièrement abandonnés! l'état seul peut fonder et entretenir les académies, les musées, les bibliothèques, les édifices, les places publiques, les jardins, les fontaines, les aqueducs et les établissements de tout genre qui sont d'une utilité générale, et servent à l'agrément de tous sans profiter à personne. On doit donc d'éternelles

actions de grâce aux gouvernements qui savent faire un si noble emploi de la munificence nationale.

L'Angleterre et la France suivent à cet égard une doctrine différente. L'Angleterre a réduit cette partie des dépenses publiques à une somme si modique qu'elle est pour ainsi dire imperceptible dans le tableau de ses dépenses générales. La France, au contraire, y a mis dans tous les temps une si grande profusion qu'elle suffirait seule pour donner une haute opinion de sa sage sollicitude pour le progrès et le perfectionnement de la société et la dispensation générale de ses bienfaits.

En Angleterre, ces dépenses s'élevaient en 1820 à (1) . . . . 446,652 l. st.

Ou 11,166,300 fr.

---

(1) Savoir :

Traitement du secrétaire d'état au département de l'intérieur et de ses bureaux	14,120 l. st.
Fournitures des bureaux et dépenses actuelles	3,000
Messagers	5,533
Salaires et traitements des professeurs et prédicateurs	5,680
	28,333

Il est extrêmement remarquable que dans les articles qui composent ce chapitre de dépenses, il n'y en a aucun pour les cultes religieux, ni pour leurs ministres, aucun pour l'instruction publique, les académies, les bibliothèques qui concourent si efficacement au progrès des sciences et des arts; aucun pour les édifices et monuments publics. Ces monuments n'existent pas ou sont entretenus par des secours privés et ne sont point à la charge du public.

Jusqu'à quel point la privation ou la destination

Ci-contre	28,333 Lst.
Au constable du château de Douvres.	4,100
Au chef de justice des eaux et forêts du nord.	1,666
A celui du sud.	3,466
Au garde du parc St.-James et de Hyde-Parc.	1,382
Aux différents conservateurs des forêts, gardes des archives et au garde du parc de Windsor.	1,000
Au gardien des livres de la Tour. . . .	226
Au secrétaire de la commission pour régler les affaires de l'Inde.	1,500
A divers autres employés de cette commission.	1,000
	42,673

privée de ces établissements influe-t-elle sur l'éducation, le caractère et la civilisation du peuple anglais? C'est ce que je ne suis pas en état de décider; il faudrait connaître l'Angleterre autrement que par les écrivains et les voyageurs qui l'ont rarement envisagée sous ce point de vue. Ce qu'il y a de certain, c'est que les sciences et les lettres sont aussi florissantes en Angleterre que dans les pays de l'Europe où elles brillent du plus grand éclat: mais cet éclat se réfléchit-il sur toutes les classes de la population? leur a-t-il donné cette politesse, ce goût, ce tact des convenances qu'on remarque dans la population des grandes villes

Report	42,673 l. st.
Aux pauvres de Londres	1,000
Services divers	34,785
Eaux de Chelsea pour Kinsington. . .	150
Aux gouverneurs de l'île de Wight.	359
Construction de divers bâtiments publics	83,843
Pour l'établissement national de la vaccine	3,000
Pour le musée britannique	10,253
Pour les routes, les ponts et les canaux	124,073
Secours aux royalistes américains . .	15,000
Bureau d'agriculture	3,000
Etablissement civil d'Ecosse.	128,516
	446,652

de France, et qu'on ne peut raisonnablement attribuer qu'à la multiplicité de leurs établissements publics? C'est un doute qu'il est permis d'élever, et s'il est fondé, l'économie de cette partie des dépenses publiques est plus funeste que profitable, et contraste fortement avec l'esprit de sagesse et de calcul qu'on remarque dans les autres dépenses de ce peuple.

En France, les dépenses générales comprises dans ce chapitre s'élevaient avant la révolution à la somme de............. 39,227,000 l. (1)

(1) Savoir :

Traitement des intendants de province, gratifications et frais de bureaux..	1,400,000 l.
Entretien du pavé de Paris et de ses carrières...............	900,000
Dons et aumônes...........	1,805,000
Dépenses ecclésiastiques.......	1,600,000
Encouragements au commerce et aux manufactures...........	800,000
Haras.................	800,000
Université de Paris..........	600,000
Académies...............	300,000
Bibliothèque du roi..........	100,000
Jardin royal et cabinet d'histoire naturelle..................	72,000
	8,377,000

Indépendamment de cette somme affectée sur le trésor royal et par conséquent sur le revenu général de l'état, la plupart des dépenses énoncées en ce chapitre étaient acquittées par les dotations particulières du clergé, des hôpitaux et des colléges dont le produit annuel s'élevait à plus de .... 150,000,000 l.

En ajoutant à cette somme celle affectée sur le trésor royal, 39,000,000 l.

On voit que la totalité de ce genre de dépenses se montait à .... 189,000,000 l.

Report	8,377,000 l.
Impressions des intendants et frais de l'imprimerie royale	200,000
Intendance des postes et dépenses secrètes	450,000
Aux maîtres de poste	600,000
Dépenses particulières à diverses provinces, ou à certains districts	6,500,000
Dépenses de l'île de Corse	800,000
Dépenses diverses	750,000
Dépenses du clergé étranger	50,000
Dépenses particulières aux pays d'état.	1,500,000
Ponts et chaussées	20,000,000
Somme pareille	39,227,000

Les mêmes dépenses sont portées sur le budjet de 1821 à... 138,849,569 l. (1)

Cette somme prise sur le revenu général de l'état n'est pas la seule affectée aux besoins énumérés dans ce chapitre; il en est d'autres très-considérables qui proviennent de taxes particulières, de rétributions ou de donations, comme nous le verrons dans un instant.

En parcourant les nombreux articles de ce

(1) Savoir :

Administration générale et archives du royaume	1,720,000 fr
Etablissements de bienfaisance et conduite des condamnés aux fers	505,000
Agriculture, haras, commerce et manufactures	3,675,000
Colléges royaux et établissements généraux et instruction publique	2,800,000
Sciences, belles-lettres et beaux-arts	1,600,000
Clergé catholique	27,000,000
Cultes non catholiques	500,000
Ponts et chaussées	30,000,000
Constructions à Paris	1,640,000
Dans les départements	2,356,691
Total	71,796,691
Dépenses départementales fixes ou communes à plusieurs départements	12,636,448
	84,433,139

chapitre de dépenses, on en remarque un très-grand nombre qui, en ne consultant que les principes de l'économie politique, semblent ne devoir pas faire partie des dépenses générales de l'état, et qui par conséquent pourraient fournir une ample matière à la critique.

On pourrait s'étonner de voir le revenu public employé à encourager l'agriculture, les manufactures, le commerce, les haras, les pépinières, un conservatoire de musique, un théâtre des arts et l'art théâtral. Si ces établissements d'utilité et d'agrément ne peuvent pas suffire à leurs besoins avec leurs produits, ils ne doivent pas subsister. On ne peut pas forcer la nature des choses, ni faire payer au public des choses qu'il ne veut pas, qui ne conviennent ni à son caractère, ni à ses goûts, ni à sa situation.

Report	84,433,139
Variables et spéciales à chaque département	21,500,000
Secours en cas de grêle	1,886,037
Subvention aux théâtres	4,960,000
Dépenses extraordinaires au département et aux communes, environ . .	24,000,000
Conseil royal de l'instruction publique	2,170,400
	138,949,576

Quelque fondée que soit cette censure, il faut cependant convenir qu'elle serait plus amère qu'éclairée.

Sans doute il est déraisonnable et injuste de lever des contributions sur les peuples pour entretenir des arts utiles et agréables dont les produits ne leur conviennent pas, puisqu'il ne les achète pas.

Mais après une révolution qui a déplacé tous les intérêts généraux et privés, qui a changé les mœurs, les goûts, les plaisirs et les habitudes d'un peuple, peut-on être sûr de ce qu'il veut, de ce qu'il lui faut, de ce qui lui convient ? N'y aurait-il pas de l'imprudence à laisser s'anéantir des établissements qui ont survécu aux orages de la révolution, qui ont été élevés à grands frais, qui sont l'ouvrage de plusieurs années et quelquefois de plusieurs siècles, et qu'il serait difficile et peut-être impossible de relever si dans la suite on en sentait le besoin ?

Si la France est célèbre parmi toutes les nations ; si sa célébrité inspire à tous les hommes riches et puissants de tous les pays le désir de la voir, de la connaître, d'y résider ou d'y séjourner, elle en est redevable à ses nombreux établissements dans tous les arts utiles et agréables, à la politesse, à l'aménité qu'ils ont répandus sur toute la nation, à l'aisance, aux commodités, aux jouissances qu'ils

procurent aux étrangers. C'est donc avec autant de raison que d'utilité et de convenance que le gouvernement a pris soin de ces établissements et les a soustraits aux ravages de l'ouragan révolutionnaire.

Mais en lui donnant les éloges qui sont dus à sa prévoyance, je suis bien éloigné de penser que de telles dépenses doivent être perpétuelles et devenir une charge habituelle du revenu public. Il faut, aussitôt que les circonstances le permettront, les restreindre, les modérer et les supprimer tout-à-fait; il faut en revenir aux principes que la raison et l'expérience ont consacrés; il faut abandonner tout établissement qui, dans un temps ordinaire, ne peut suffire à ses dépenses avec ses produits. On ne doit grever le revenu public que des dépenses qui intéressent la gloire de la nation, les progrès des lumières et l'amélioration de l'espèce humaine.

§ V.

Dépenses générales et ordinaires du recouvrement, de l'emploi et de la comptabilité du revenu public.

Dépenses générales du recouvrement, de l'emploi et de la comptabilité du revenu public de la France et de l'Angleterre en 1820.

L'administration du revenu public dans les deux pays diffère essentiellement soit dans son système, soit dans ses dépenses.

En France le ministre des finances a sous sa direction l'assiette des contributions directes, les recettes de la totalité du revenu public et le paiement de toutes les dépenses. Seul il met en mouvement tous les agents des recettes et des dépenses ; seul il les surveille ; seul il les contrôle ; seul il garantit la fidélité et l'exactitude de leurs opérations ; seul il administre par conséquent

Des recettes qui en 1820 ont dû s'élever à	888,021,745 l.
Et des dépenses qui ont dû se monter à	882,327,374 l.
Total.	1,770,349,119 l.

La cour des comptes statue sur la comptabilité des agents des recettes et des dépenses du revenu public ; mais jusqu'ici ses opérations ont été privées, secrètes, et dans le seul intérêt du trésor royal. Elle n'a été en quelque force que le vérificateur des comptes du trésor avec ses agents et ses préposés.

Enfin, la loi annuelle règle les comptes des ministres ordonnateurs des recettes et des dépenses.

Les frais de cette administration ont été éva-

lués dans le budjet de 1820 à . 161,908,990 fr. (1)

La totalité des recettes et des dépenses étant de 1,770,349,119

Il s'ensuit que les frais de cette administration ont dépassé neuf pour cent.

En Angleterre. En Angleterre, l'administration du revenu public est composée de la trésorerie, de l'échiquier et des auditeurs des comptes.

La trésorerie est administrée par sept commissaires présidés par un chef appelé premier

---

(1) Savoir :

Service administratif du ministère des finances	6,420,000 fr.
Frais de service de la trésorerie. . . .	4,896,000
Frais de négociation.	6,500,000
Charges et frais inhérents à la réalisation des impôts et revenus bruts de l'état (contributions indirectes)	107,934,170
Frais de perception, non valeurs, taxations sur les contributions directes	30,126,220
Remboursements et restitutions pour trop perçu	4,270,000
Cour des comptes	1,242,600
Administration des monnaies.	520,000
	161,908,990

lord de la trésorerie. Elle dirige et surveille les recettes et les dépenses.

L'échiquier est sous la direction d'un chancelier, de quatre maîtres des comptes (tellers), qui contrôlent les recettes de la trésorerie; et d'un auditeur à vie qui donne les ordres pour le paiement des dépenses et les refuse quand il juge que les dépenses ne sont pas autorisées par la loi de finance.

La perception du revenu public est confiée à huit administrations collectives et indépendantes l'une de l'autre.

Toutes les dépenses sont acquittées avec des billets de l'échiquier que la banque rembourse d'après les conventions avec l'échiquier.

Enfin, vingt auditeurs des comptes rendent les comptes des recettes de la trésorerie, et des dépenses de l'échiquier sur les comptes particuliers des agents de ces recettes et de ces dépenses.

En 1820, les comptes de cette administration ont porté

Les recettes de 1819 à environ	57,000,000 l.st.
Et les dépenses à.	70,000,000

Ou 1,750,000,000 fr.

Les frais de cette administra-

tion s'élevèrent la même année à . . . . 5,589,399 l.st.
(1)

Ou 139,734,995 fr.

C'est-à-dire environ 2 pour cent.

En rapprochant les dépenses de l'administration du revenu public des deux pays on ne voit

(1) Etat des frais de la trésorerie et de l'échiquier en 1814.

Perception des produits bruts.	2,848,135 l.st.
Restitution des droits, primes et gratifications.	2,000,000
Dépenses de la trésorerie.	68,764
Sommes allouées à la banque pour le paiement de la dette publique, à raison de 450 liv. st. par million et pour 42 millions st.	472,500
Intérêts des 4 à 5 millions des billets d'échiquier pour effectuer le paiement des dépenses publiques à raison de 4 à 4 et demi pour 100, environ.	200,000
Total	5,589,399

Histoire du revenu public d'Angleterre, par Sinclair.

Tableau de la Grande-Bretagne, tom. 3, p. 373 et 478, par le baron de Baërt.

Histoire critique de la situation de l'Angleterre, par M. de Montveran, liv. 1er, chap. 1er.

pas sans surprise que celles de la France sont une fois plus considérables que celles de l'Angleterre, quoique la perception du revenu public de l'Angleterre soit plus difficile et plus dispendieuse que celle du revenu public de la France.

En Angleterre le revenu public est perçu jusqu'à concurrence des cinq-septièmes sur les consommations, tandis qu'en France les consommations ne contribuent au revenu public que pour les neufs seizièmes; il est notoire cependant que la perception des contributions sur les consommations est bien plus coûteuse que celle de toute autre nature de contributions; et par conséquent il semble que l'administration financière de la France devrait être plus économique que celle de l'Angleterre, tandis qu'elle coûte deux fois plus que celle de l'Angleterre.

Budjet de 1820. Réflexions sur cette partie des dépenses des deux pays.

Ce n'est point ici le lieu de mettre en évidence les vices de l'une de ces administrations et les mérites de l'autre, ce serait m'écarter de mon sujet; il me suffit d'avoir prouvé par des faits irrécusables que pour le même service ou plutôt pour un service moins pénible et moins dispendieux, la France dépense deux fois plus que l'Angleterre. Quelques prévenus que les administrateurs du revenu public de la France soient en faveur de leur administration, ils doivent être avertis de leur illusion par la différence énorme

de leurs dépenses avec celles de l'Angleterre. La meilleure administration est presque toujours celle qui coûte le moins. Il est donc de leur devoir et de leur honneur de remédier promptement aux vices d'un système si injurieux pour un gouvernement éclairé, si onéreux pour les peuples et si désastreux pour la fortune publique. Je l'ai publié plusieurs fois depuis la restauration, et je le répète, parce qu'il est difficile à la vérité de se faire jour au travers des abus intéressés à lui fermer toute issue.

Vices de l'administration des finances de la France.

Les vices de l'administration des finances de la France dérivent de diverses causes qu'il est impossible de méconnaître.

Ils résultent de la permanence de la direction des contributions directes, établissement utile et même nécessaire quand il n'y avait pas d'administration générale; mais qui, depuis qu'il en existe une, est tout-à-fait superflue et sans objet.

Ils résultent de la multiplicité des percepteurs des contributions directes et de l'excès de leurs taxations.

Ils résultent de la subdivision des recettes de toutes les contributions directes et indirectes. C'est une monstruosité dans le mécanisme de cette organisation de voir que chaque administration a dans la même ville, dans le même arrondissement, dans le même département, ses

percepteurs, ses receveurs particuliers et centraux, et que le versement des recettes particulières ne s'effectue que dans la caisse du receveur général. Il y a là des doubles et triples emplois qu'il est impossible de concevoir et d'excuser.

Ils résultent de ce qu'il n'y a point de contrôle des recettes, ou du moins de ce qu'il est confié aux bureaux de la trésorerie qui n'ont ni caractère, ni autorité, ni intérêt pour l'exercer avec la sévérité convenable.

Ils résultent de ce qu'il y a une administration particulière pour le paiement des dépenses publiques, paiement que la banque de France pourrait effectuer avec moins de frais et d'une manière plus satisfaisante pour tous les intéressés.

Ils résultent de ce que le paiement des dépenses n'est, comme la perception des recettes, assujetti à d'autre contrôle qu'à celui de la trésorerie; de sorte qu'on est obligé de s'en rapporter à ce que la trésorerie déclare avoir reçu et payé.

Ils résultent enfin de ce que la cour des comptes statue sur les comptabilités individuelles dans le seul intérêt de la trésorerie et de ses comptables, et sans aucun rapport avec la comptabilité générale du revenu public.

En Angleterre, la comptabilité générale du revenu est conçue sur un plan tout-à-fait différent. Les vingt auditeurs des comptes présentent

le compte général des recettes et des dépenses dont se compose le revenu de l'état, et ce compte est basé sur le règlement qu'ils ont fait des comptes particuliers et individuels des agents des recettes de la trésorerie et des agents des dépenses de l'échiquier : ce qui constitue un véritable compte général avec tous ses éléments et toutes ses garanties.

En un mot, le vice de l'administration du revenu public de la France comme de tout son système administratif et judiciaire dérive de la trop grande subdivision, comme du trop grand nombre d'agents et employés pour le service public. On ne s'est pas aperçu que dans l'ordre administratif comme dans tout système de travail, il y a des parties qui doivent être divisées et d'autres réunies, et que le grand art de l'administration consiste à bien voir les points de contact où doit cesser la division et commencer la réunion. Sans doute, on s'est laissé entraîner par d'anciens usages ou par des désordres récents; et l'on n'a pas vu que les anciens usages ne s'étaient établis que par d'anciens abus, et que les nouveaux établissements nécessaires pour réparer des désordres sont superflus quand les désordres ont cessé. Perpétuer ce qui ne doit être que temporaire, c'est remplacer un vice par un autre.

Maintenant que les abus de l'ancienne administration, que les désordres de l'administration révolutionnaire, et le luxe de l'administration impériale sont connus et appréciés, il faut combiner un plan d'administration générale, qui se lie avec chaque administration spéciale, qui se coordonne dans ses parties et dans son ensemble avec les besoins sociaux, la nature du gouvernement et les intérêts de la fortune publique et privée. L'assemblage des trois précédents modes d'administration offre une bigarrure non moins ridicule que ruineuse, et tout-à-fait indigne d'un peuple éclairé et attentif à la conservation et à la bonne direction de ses intérêts et de ses affaires.

Après avoir présenté le tableau des dépenses générales et ordinaires de la France et de l'Angleterre en 1820, il me paraît indispensable de le compléter par l'état comparatif de leur dette publique. Si cette dette ne fait pas une partie nécessaire de leurs dépenses ordinaires, elle s'en rapproche de si près qu'il est presqu'impossible de l'en séparer.

§ VI ET DERNIER.

De la dette publique de la France et de l'Angleterre et du fonds d'amortissement de l'une et de l'autre en 1820.

De la dette publique de la France et de l'Angleterre et du fonds d'amortissement de l'une et de l'autre en 1820.

La dette publique des états modernes dérive de l'excédant de leurs dépenses sur leur revenu, et comme il ne reste plus de ressources extraordinaires pour l'éteindre, on est forcé de la classer parmi leurs dépenses ordinaires.

Pendant long-temps l'Angleterre se flatta, comme on l'a vu, que les fonds qu'elle avait consacrés à l'amortissement de sa dette suffirait à sa libération, et il faut convenir qu'elle pouvait embrasser cette espérance sans s'abandonner à de puériles illusions. On doit seulement reconnaître que les mesures le plus habilement conçues ont un terme qu'elles ne peuvent pas dépasser et portent toute l'empreinte des bornes de l'esprit humain.

Les limites de l'amortissement n'échappèrent point à la profonde pénétration du célèbre Pitt, qui l'avait fondé s'il ne l'avait pas créé. Dès 1798, cet habile chancelier de l'échiquier prévit que quand la dette publique dépasse une certaine étendue, l'amortissement ne peut ni en soutenir le poids ni en assurer la libération, et il lui

cherche un auxiliaire dans des contributions extraordinaires de guerre qui empêchent l'accroissement annuel de la dette publique et laissent à l'amortissement toute son action sur la dette existante. Le concours de ces deux mesures eut tout le succès qu'on pouvait en attendre, et il permit à M. Pitt et à ses successeurs de donner à la dette publique une extension qui épouvante l'imagination.

De la dette publique en l'Angleterre et de son fonds d'amortissement.

Au 1er janvier 1821, la dette fondée s'élevait à. . . . . 801,563,100 l. st.

Et sa dette non fondée à . . 43,536,621

Total 845,099,721 (1)

Ou 21,127,493,025 fr.

L'intérêt est de . . . . 31,000,000 l. st.

A quoi il faut ajouter le fonds d'amortissement 17,000,000

Total . . . . 48,000,000 l. st. (2)

Ou 1,200,000 fr.

(1) Compte officiel déposé en 1821 sur le bureau de la chambre des communes.

(2) Budjet de 1821. Dans ce budjet la dette consolidée est spécifiée ainsi qu'il suit :

L'heureuse combinaison de l'amortissement des contributions extraordinaires de guerre n'a eu et ne pouvait avoir qu'un succès temporaire. Elle reposait sur un effort extraordinaire qui devait épuiser les contribuables et finir avec leur épuisement. Dès que cet épuisement se fit sentir et la paix le mit dans la plus grande évidence, l'Angleterre se trouva placée dans l'alternative la plus fâcheuse. Elle dut renoncer à l'amortissement de sa dette, ou continuer à imposer sur les contribuables des impôts qu'ils ne pouvaient plus payer sans altérer leurs capitaux, leurs moyens de travail et de production, et par conséquent sans courir à une ruine certaine.

Intérêts de la dette, y compris toutes les sommes appropriées de différentes manières au paiement de l'intérêt composant une dette de. .	48,597,376 l. st.
Et l'intérêt de l'emprunt fait au fonds d'amortissement	2,319,219
Total	50,916,595
Dans un autre passage du budjet il est dit que le fonds d'amortissement est de	17,509,773
D'où il suit que la dette consolidée était effectivement de	31,087,603
Somme pareille	48,597,376

De l'état du fonds d'amortissement en Angleterre depuis sa création jusqu'en 1821.

La décision ne fut ni ne pouvait être tardive et incertaine. Les intérêts des contribuables, qui dans l'hypothèse étaient parfaitement identiques avec ceux de l'état, l'ont emporté sur les intérêts de ses créanciers. Non-seulement les contributions extraordinaires ont été abolies, mais même le déficit qu'elles ont laissé dans le revenu public a été couvert par les fonds de l'amortissement; de sorte que ce fonds qui était de 17 à 18 millions sterlings (425 à 450 millions de francs) n'est plus que de 2 à 3 millions sterlings (50 à 79 millions de francs).

De cette série de faits particuliers à l'Angleterre, mais dont on peut tirer des résultats généraux, il suit évidemment que le système de l'amortissement n'est efficace qu'autant que les fonds qu'il emploie à la libération de la dette publique proviennent de l'excédant du revenu général des peuples sur leurs consommations et leurs moyens de reproduction. Tant que l'amortissement n'absorbe que des économies volontaires ou forcées, il éteint effectivement la dette publique, restitue à la masse des capitaux la portion qu'elle en avait distraite et rétablit tous les moyens de travail et de production qu'elle avait altérés et compromis.

Il en est tout autrement si le fonds d'amortissement ne découle pas de l'économie générale.

Ce fonds est-il emprunté, il n'amortit point, il ne fait que donner à un créancier le capital que l'autre a prêté; il substitue une nouvelle dette à l'ancienne; ses opérations sont fictives et illusoires et presque toujours plus funestes que profitables.

Si le fonds d'amortissement se compose de tributs qui ne peuvent pas être acquittés par les économies des contribuables, qui frappent sur leurs besoins et les condamnent à des privations et à des souffrances, la dette générale est amortie aux dépens des capitaux nécessaires au travail et à la production; le revenu général diminue, l'état s'appauvrit et marche à une décadence rapide et inévitable.

Tout ce qu'on peut faire dans des circonstances aussi désastreuses, c'est de renoncer à l'amortissement de la dette et de la classer parmi les dépenses ordinaires de l'état, c'est ce que l'Angleterre a fait.

Il ne faut pas croire cependant que cette mesure soit sans de graves inconvénients, si elle est sans injustice. Il est certain qu'elle détoriore la condition des créanciers de l'état. S'il ont besoin de vendre leurs créances sur l'état, ils ne sont pas assurés d'en tirer un bon prix, ils sont à la merci de l'agiotage et peuvent être exposés à des pertes si considérables que le crédit public en soit altéré. Sans doute cette situation du créancier de l'état

est celle de tout propriétaire qui a des propriétés à vendre. Tous doivent subir la loi du marché. Il semble donc que les créanciers de l'état n'ont pas le droit de se plaindre, puisqu'on les range dans la catégorie de tous les propriétaires; mais alors ne seroit-il pas sage et convenable de laisser aux créanciers de l'état pour la vente de leurs créances la même latitude qu'à tous ceux qui ont des créances à vendre? Pourquoi circonscrire leur marché, préposer des officiers spéciaux à leurs ventes, et les assujettir à une dangereuse publicité? Toutes ces précautions infiniment sages, quand le gouvernement exerce une utile influence sur le cours des effets publics, sont défavorables au créancier quand il est abandonné à une concurrence illimitée. Aussi doit-on s'attendre à voir la bourse de Londres éprouver les plus grandes fluctuations si les capitaux dont elle est surchargée trouvent une issue avantageuse dans d'autres emplois. Il me paraît de toute impossibilité que la seule concurrence puisse soutenir le cours de 21 milliards d'effets publics. Si cela arrive, les notions que nous avons de l'étendue des capitaux et de la puissance de leur circulation sont encore bien imparfaites et peu dignes de la confiance qu'on leur accorde.

Ainsi, dans le court intervalle d'environ trente années, l'Angleterre a ouvert la carrière du crédit

9*

public, l'a parcourue et en a atteint la limite. Désormais cette partie, naguère si effrayante, de l'économie politique et marquée par tant d'écueils et de naufrages, se réduit aux termes les plus simples. On peut pourvoir aux dépenses extraordinaires des gouvernements sans nuire aux intérêts des peuples; mais sous deux conditions nécessaires et absolues. Il faut que les intérêts des emprunts soient acquittés avec le revenu public, et qu'on puisse amortir le capital avec les économies volontaires ou forcées des contribuables. Sans ces deux conditions, tout emprunt est dangereux pour le créancier, le contribuable et l'état. Le crédit public, si imposant par ses ressources en apparence inépuisables, ne donne que des résultats éphémères et fallacieux.

La France suit fidèlement la route connue des emprunts et de l'amortissement, et elle ne paraît pas en avoir atteint le terme, ni devoir craindre les dangers inséparables de la violation de leurs limites. Aucun symptôme ne l'avertit que son revenu public dépasse les forces des contribuables, et que son fonds d'amortissement ne provient pas des économies effectuées sur le revenu général de l'état, elle amortit donc effectivement sa dette; mais cet amortissement est-il le meilleur emploi qu'elle puisse faire de ses économies? Ses capitaux sont-ils assez abondants dans toutes les branches

du travail, de l'industrie et du commerce? N'y en a-t-il pas qui souffrent de leur privation, et ne vaudrait-il pas mieux consacrer un moindre capital à l'amortissement et laisser au contribuable plus de moyens d'étendre son travail, son industrie et ses spéculations, et d'accroître son aisance, sa prospérité et sa richesse? L'amortissement en dégrevant l'état d'un intérêt de cinq pour cent, ne le prive-t-il pas d'un produit qui dépasserait trois ou quatre fois cet intérêt? N'y aurait-il pas plus d'avantages à laisser les fonds du capitaliste dans les mains de l'état, moyennant l'intérêt modéré de 5 pour cent, que de le tirer du producteur auquel il produit au moins dix pour cent? Ce sont des questions dignes de fixer l'attention des hommes d'état que le prince et l'état ont investis de l'auguste mission de veiller à ses intérêts, et qu'il serait déplace et inconvenant d'agiter en ce moment.

De la dette publique de la France et de son fonds d'amortissement en 1821.

La dette publique de la France en 1821 consistait dans

La dette constituée en rentes à cinq pour cent.	175,552,764 l.
La dette exigible portant intérêt à cinq pour cent.	13,500,000 l.
La dette des caisses du trésor ou dette flottante.	5,500,000 l.
Total en intérêts.	192,552,764 l.

Report. . . . . 192,552,764 l.

Dont le capital au denier vingt est de. . . 3,551,855,280 f.

À quoi il faut ajouter le fonds d'amortissement. . . . . 40,000,000 l.

Total de la dette publique. 232,552,764 l.

Résumé des dépenses générales et ordinaires de la France et de l'Angleterre, ainsi que de leur dette publique.

En résumant les dépenses générales et ordinaires de la France et de l'Angleterre ainsi que leurs dépenses, on trouve les résultats suivants :

France.	*Angleterre.*	
	Dépenses du gouvernement du roi.	568,004 l. st.
37,700,000 fr.	Ou. . . 14,200,000 f.	
	De la défense extérieure. .	17,229,588
283,312,000	Ou. . . 430,659,700	
	Du maintien de l'ordre ou de la paix publique.	110,567
43,893,349	Ou. . . 2,764,175	
	De l'amélioration de la société civile.	178,969
138,849,569	Ou. . . 4,471,725	
	Dépenses diverses.	2,444,100
	Ou. . . 61,102,500	
161,908,990	De l'administration et de la comptabilité du revenu public.	5,589,399
665,663,908 fr.	Ou. . . 139,734,975. . . .	26,120,627 l. st.

Ci-contre	26,120,627 l. st.
Ou. . . 678,015,675	
Dette publique fondée (intérêts)	31,087,603 l. st.
Ou. . . 777,190,075 f.	
Fonds d'amortissement. . . .	17,000,000
Ou. . . 425,000,000	
Intérêts des billets d'échiquier.	1,000,000
Ou . . . 25,000,000	
Fonds d'amortissement desdits billets.	410,000
Ou. . . . 10,250,000	
(1)	75,618,230 l. st.
. . 1,915,455,750 f.	

Du tableau comparatif des dépenses générales et ordinaires, ainsi que de la dette publique des deux pays, il résulte

(1) Dans le budjet de 1821 le chancelier de l'échiquier n'évalua les dépenses de 1820 qu'à la somme de . . . . 71,199,854 l. st.

Mais dans cette somme n'étaient pas compris les dépenses de la perception du revenu public qu'on prélève

Que les dépenses ordinaires de la France étant de	665,568,908 l.
Et celles de l'Angleterre de. .	678,015,675
Les dépenses de l'Angleterre excèdent celles de la France de.	12,446,767 l.
D'un autre côté la dette publique de l'Angleterre étant de.	1,238,969,075 l.
Et celle de la France de. . .	232,552,764 l.
La dette publique de l'Angleterre est plus forte que celle de la France de	1,006,416,311 l.

De ce rapprochement de la situation financière des deux pays, on serait tenté de conclure que celle de l'Angleterre est beaucoup plus fâcheuse que celle de la France, parce que celle-là paie chaque année. . . . . 1,964,984,750 l.

Et que celle-ci ne paie que. .	898,121,672 f.
Différence contre l'Angleterre	1,066,863,078 f.

Report	71,199,854
sur les produits, et qu'on évalue à environ	4,000,000
Ce qui porte la dépense totale à. . . .	75,199,854
Différence entre le calcul du chancelier de l'échiquier et le mien	418,370
Somme pareille.	75,618,230

Différence trop modique pour en rechercher la cause.

Il est cependant certain que les dépenses de la France, quoique moins considérables que celles de l'Angleterre, sont en effet plus onéreuses au peuple français que celles de l'Angleterre au peuple anglais. La raison en est évidente.

La dette publique de l'Angleterre ne prive le pays d'aucune partie de son revenu ni de son capital. Elle est à charge à certaines classes de la population, et avantageuse à d'autres; mais elle laisse le pays dans le même état que si elle n'existait pas, et il peut faire le même usage de ses capitaux, de son travail et de son revenu.

Dans les mains du rentier, la dette publique est un revenu et un capital comme toute autre propriété dans les mains de son propriétaire.

Comme revenu elle est assujettie à toutes les charges auxquelles tout autre revenu est assujetti, et, comme le dit Sainclair, chaque individu paie à l'état le cinquième de son revenu (1). Les propriétaires de la dette publique

montant à.	1,238,960 l.
Paient à l'état une contribution de.	247,993,815 l.

(1)

* C'est-à-dire plus du sixième de la totalité des contributions publiques.

---

(1) Histoire du revenu public, chap. 2, pag. 10.

Sous ce rapport l'état n'éprouve aucun dommage de l'immensité de sa dette publique.

D'un autre côté, il est certain que le propriétaire de la dette publique peut en faire le même usage que tout autre propriétaire de sa propriété. Il peut la vendre, la donner en nantissement et en employer la valeur dans toutes les branches du travail, de l'industrie et du commerce; et par conséquent la dette publique, envisagée comme capital, peut être assimilée à toute espèce de propriété.

On a dit avec plus d'apparence que de raison que le revenu du propriétaire de la dette publique n'est qu'une déduction du revenu déjà existant de la propriété privée, comme aussi que la valeur de la dette publique en capital n'est qu'une portion du capital du pays; d'où l'on conclut que la suppression de la dette publique en capital et en intérêt ne ferait que rendre au titulaire de la propriété privée le revenu et le capital dont elle l'a grevée. En un mot, on croit qu'il en est de la dette publique comme de la dette privée, et que l'une et l'autre ne donnent que le même revenu et ne composent que le même capital avec la seule modification de leur division entre le propriétaire grevé par la dette publique, et le propriétaire la dette grevante.

Cette vue rationelle du sujet est en opposition

directe avec les faits les plus certains et les plus authentiques.

En 1786, la dette publique de l'Angleterre ne se montait en capital qu'à . . 139,693,900 l. st.

Ou. . . 1,198,469,500 fr.

En 1781, elle s'éleva à. . . 845,100,931 l. st. (1) . . . . . .

Ou environ 21 milliards de fr.

C'est donc d'environ 800 millions chaque année que l'Angleterre a augmenté sa dette publique. Qu'a-t-elle fait de cet immense capital? L'a-t-elle consommé en son entier, comme on le prétend, et cette consommation a-t-elle grevé l'état de la somme de huit cents millions annuellement; de telle sorte que la richesse ait diminué d'une somme égale à celle qui a été consommée; de telle sorte que le rentier, à qui l'état a donné une propriété de huit cents millions, ne lui ait donné qu'une portion équivalente de la propriété privée; de telle sorte que les 21 milliards consommés, dans l'espace de vingt-cinq ans, ne soient représentés, en capital et intérêts, que par le revenu et la propriété existants il y a vingt-cinq ans? S'il en était ainsi, si chaque année la fortune de l'état avait diminué de huit cents millions, l'intérêt

(1) Compte officiel précité.

des emprunts aurait dû s'élever progressivement en proportion inverse de la diminution du capital et de l'appauvrissement de l'état. Rien de semblable n'est arrivé.

Dans le fait, le taux moyen des emprunts contractés pendant la guerre d'Amérique fut de.	5 l. 7 sh. p. 100.
Celui des emprunts contractés pendant la guerre avec la république française, fut de. . . .	5 4
Enfin, celui des emprunts contractés avec l'empire français fut de	4 19

Donc le capital de l'Angleterre n'a point éprouvé de diminution par ses emprunts; ce capital a au contraire augmenté dans la proportion des emprunts, et même dans une proportion supérieure, puisqu'à la fin des emprunts l'intérêt était plus modéré que dans leur commencement. Je ne dirai pas que les emprunts consommés par l'état ont été accumulés par les particuliers; que l'état s'est enrichi du montant de ses emprunts, et que cet accroissement de sa richesse est fixé dans l'extension de son revenu et dans l'amélioration de ses propriétés. Cette assertion pourrait paraître paradoxale. Je suis cependant persuadé que ces emprunts ont eu la plus grande part à l'accumula-

tion prodigieuse du capital. Il me paraît impossible que les capitaux des particuliers versés par l'état dans la consommation générale du pays n'y aient pas stimulé la production; qu'elle n'ait pas égalé la consommation, et n'ait par conséquent réparé les pertes résultantes de l'excédant de la consommation extraordinaire des emprunts.

Et qu'on ne dise pas que chaque contribuable aurait fait lui-même la consommation que l'état a faite pour lui, et que la production aurait suivi la marche de la consommation. Dans ce cas la consommation n'eût été qu'ordinaire, et par conséquent n'aurait provoqué qu'une production ordinaire; au lieu que la consommation extraordinaire du gouvernement par les emprunts a été le mobile d'une production extraordinaire. Ce résultat est infaillible, et c'est là ce qui recommande surtout le système des emprunts pour subvenir aux dépenses extraordinaires des gouvernements.

Je suis donc porté à croire que les emprunts publics, loin d'être nuisibles à l'Angleterre, ont été le plus grand mobile de la progression de sa richesse, et que si elle ne leur doit pas l'accroissement immense de son capital, elle doit leur en attribuer la plus grande partie. Le paiement de sa dette publipue ne peut donc lui être

à charge puisqu'elle a pour ainsi dire créé le fonds destiné à l'acquitter.

Il n'en est pas de même des 12,446,667 fr. excédant les dépenses administratives de la France. Cet excédant est en pure perte pour l'Angleterre. C'est une consommation de son revenu sans aucun profit pour l'accumulation de son capital. Ces 12 millions consommés par les individus qui sont chargés d'un service public ne font qu'une consommation ordinaire, et par conséquent ne donnent lieu qu'à une production ordinaire. Le contribuable à qui ils sont retirés ne voit augmenter ni son capital, ni son crédit pour les reproduire, ou même pour en accroître la production. Au lieu que le capitaliste qui a prêté son capital à l'état, trouve dans le titre que l'état lui a donné un moyen de crédit avec lequel il peut se livrer à une nouvelle reproduction. Le service payé par les 12 millions peut être très-utile, mais il n'est qu'une dépense additionnelle, une diminution du revenu général, la réduction des moyens d'accumulation, et par conséquent l'affaiblissement des forces productives du pays. L'état n'en retrouve aucune partie ni dans son revenu, ni dans son capital : tout ce qu'il peut désirer c'est que cette dépense soit reproduite avec le même capital, par plus de travail ou plus d'économie; mais on doit sentir que le contribuable qui ne trouve

d'autre équivalent de sa contribution que le service dont l'utilité n'est pas sensible pour lui doit être peu disposé à de plus grands efforts ou à de plus grandes économies pour la reproduire. De là vient qu'il est dans le devoir de tous les gouvernements et dans l'intérêt de tous les peuples de réduire les dépenses publiques dans la mesure de leur nécessité. L'assujettissement à cette loi tutélaire de la fortune publique est le plus bel éloge qu'on puisse faire d'un gouvernement, celui qui doit le plus le flatter, parce qu'il est le prix de ses sacrifices et de son dévouement au bien-être des contribuables.

Les dépenses ordinaires des peuples ainsi fixées d'après les nécessités, l'utilité et les convenances de chaque pays, il reste à examiner quels sont les meilleurs moyens d'y pourvoir; ce qui nous conduit à l'examen des divers systèmes d'impôts et de contributions.

FIN DU LIVRE SECOND.

ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC.

LIVRE TROISIÈME.

INTRODUCTION.

Des Contributions publiques.

Les contributions publiques se composent d'une portion de la fortune privée.

DANS l'état actuel des sociétés policées, les contributions publiques sont une portion de la fortune privée, attribuée aux souverains pour subvenir aux besoins du corps politique, et garantir à chacun ses droits individuels et sociaux. Sans les contributions, point de puissance publique, point de souverain; comme aussi sans souverain, sans puissance publique, point de propriété. Otez la protection que le souverain doit à l'individu, en retour de la contribution qu'il en reçoit, ou supprimez les contributions que l'individu paie en retour de la protection

dont il jouit, et vous n'apercevez que la force disposant de tout, sans attribuer de droit à personne, ou attribuant à chacun le même droit; présent également funeste, également périlleux pour tous.

Considérées sous leur véritable rapport, les contributions publiques renferment donc implicitement un pacte entre le souverain et les individus, principe de leurs relations, base de tous les droits et de tous les devoirs politiques, véritable et peut-être seule garantie efficace du pacte social; inutile, par conséquent, de recourir au droit divin ou à un contrat primitif pour asseoir les fondements de la puissance publique, pour définir sa nature, et en déduire l'étendue limitée ou illimitée de son autorité.

Ces grandes questions de droit politique, sujet inépuisable de tant de controverses entre les publicistes et les hommes d'état, cause malheureuse de tant de dissensions civiles et de calamités domestiques, pouvaient être agitées quand le souverain avait un revenu indépendant des tributs des peuples, quand la victoire soldait ses armées et pourvoyait aux besoins de l'état, ou quand il puisait dans ses domaines les moyens de sa puissance : en un mot, quand l'obéissance était l'unique équivalent des bienfaits et des avantages de l'état social.

Mais, depuis que la puissance publique ne subsiste que par les contributions individuelles, qu'elle leur doit sa conservation, sa force et son autorité, et s'agrandit par leur étendue ou s'affaiblit par leur décadence, il est facile de s'apercevoir qu'il existe entre le souverain et les individus des rapports de dépendance mutuelle, fondés sur leurs besoins et leurs intérêts réciproques.

De ces rapports découlent toute autorité, toute obéissance, toute règle, tout devoir de la vie civile. Tout s'y rattache directement ou indirectement; tout tient par des chaînons plus ou moins rapprochés à cet anneau inébranlable, et en reçoit à son tour une solidité indestructible.

Dans un ordre de choses où le souverain n'est puissant que par l'individu, où l'individu n'est heureux que par le souverain, la puissance de l'un et le bonheur de l'autre sont nécessairement dans des rapports déterminés et ne peuvent se conserver que par une communication franche et sans réserve, par leur concours réciproque et leur commune coopération à tout ce qui intéresse le corps politique. Les efforts de l'un ou de l'autre pour arriver à l'indépendance ou à la suprématie, doivent toujours échouer contre la nature des choses, plus forte que les passions humaines. Elle leur oppose une résistance invincible, leur com-

mande de se limiter et d'obéir à une volonté commune.

Qu'on y prenne bien garde, et l'on verra que, dès l'instant que les contributions publiques sont devenues une partie intégrante et nécessaire du revenu public, le despotisme a perdu de sa puissance dans la proportion de ses besoins, et les peuples ont recouvré leurs droits dans la proportion de leurs tributs. Cette tendance, souvent contrariée par la ruse, l'artifice et la violence des souverains, ou par la fureur aveugle des peuples, ne s'est pas ralentie un seul instant, et les calamités les plus désastreuses ne lui ont rien fait perdre de sa force et de son intensité.

Ce résultat, encore inaperçu, ou du moins qui ne me paraît pas avoir été assez généralement remarqué, me semble caractériser parfaitement le moderne système du revenu public, et doit prouver aux souverains qui disposent encore selon leur bon plaisir de la fortune de leurs sujets, que leur empire est précaire, et que la puissance qui dépend des contributions des peuples ne peut pas être absolue.

Si l'on n'a pas aperçu ce résultat politique des contributions publiques, ou si l'on n'a pas cru devoir s'en inquiéter, on a été plus clairvoyant, et l'on s'est montré moins indifférent sur leurs résultats économiques. On a reconnu, quoiqu'un

peu tard peut-être, qu'on ne peut pas établir indistinctement toute sorte d'impôts, ni les faire porter indifféremment sur l'ensemble de la fortune privée. On s'est aperçu que certains impôts sont moins malfaisants que d'autres, que la fortune des individus se compose de divers éléments qui ont des destinations distinctes, et qu'en gênant ces destinations, on court le risque d'affecter les moyens de travail, de compromettre la reproduction ou de nuire à ses progrès, et de porter partout le découragement et le désespoir. On a donc regardé comme un devoir de la plus haute importance le choix des contributions; les gouvernements les plus insouciants ne dédaignent plus de s'en occuper, et sentent tout le prix d'un bon système de revenu public.

Mais, par un malheur qu'on ne saurait trop déplorer, les écrivains ne sont pas d'accord sur les effets des diverses contributions; et la variété d'opinions qu'on remarque dans leurs nombreux écrits, n'a encore servi qu'à égarer les esprits ou à leur cacher la véritable route. Je ne retracerai point ici tous les systèmes, toutes les doctrines, toutes les opinions; ils ne serviraient qu'à manifester le peu de progrès de la science. Il me suffira de les exposer rapidement, à mesure que j'arriverai à chaque espèce de contribution établie en France et en Angleterre. Alors la contro-

verse sera plus frappante, plus facile à saisir et à apprécier, et offrira plus de moyens d'arriver à une solution solide et sûre.

Si, en général, les sciences n'ont fait des progrès rapides, et ne sont parvenues à une certaine splendeur que depuis qu'elles procèdent du connu à l'inconnu, de la considération des faits particuliers à la combinaison des faits généraux, de la méditation des leçons de l'expérience à la conception des vérités générales; dans la science des contributions, comme dans celles où l'incertitude, l'obscurité, la multiplicité et la confusion des faits ne permettent ni de les recueillir ni de les généraliser, on est forcé d'abandonner cette méthode salutaire, de laisser à l'écart des faits, ouvrage du hasard ou de la nécessité, sans cohésion, sans adhérence, sans résultat commun, et de remonter à la nature des choses, à cette raison universelle dont le flambeau porte la lumière dans les ténèbres, et offre seule un guide dans l'obscurité. Au lieu de déduire la théorie des faits, il faut soumettre les faits à la théorie, et les apprécier d'après les règles qu'elle établit; mais où chercher, où trouver cette théorie lumineuse qui doit éclairer les propriétés des diverses contributions, et d'après lesquelles on peut juger de leur plus ou moins d'inconvénient, du fardeau plus ou moins pesant

qu'elles imposent sur les peuples, de l'atteinte plus ou moins dangereuse qu'elles portent à la prospérité publique? Elle a sa base dans l'économie politique, et se déduit nettement des principes qu'elle établit. Les vastes progrès de cette science, depuis un demi-siècle, sont de sûrs garants de ceux que doit se promettre celle des contributions publiques; et nous ne devons pas craindre de nous égarer, en la reportant sur ce tronc fécond et vigoureux dont elle a été regardée jusqu'à présent comme une ramification inséparable.

CHAPITRE PREMIER.

De la Matière imposable.

Les contributions publiques, considérées comme une portion de la fortune privée, portent sur les deux facultés dont elle se compose, les facultés personnelles et les facultés réelles.

Portent exclusivement sur les facultés réelles des individus.

Les facultés personnelles ne sont susceptibles d'être imposées que dans leur rapport avec les facultés réelles, c'est-à-dire, qu'autant que l'individu a des facultés réelles, qui peuvent répondre de sa contribution personnelle. Le service individuel dans les pays mêmes où la conscription est établie, n'entre que pour une très-petite partie

dans les contributions générales des peuples. On peut donc dire avec certitude que toutes les contributions publiques, de quelque nature qu'elles soient, portent en dernière analyse sur les facultés réelles des contribuables.

Les facultés réelles consistent en propriété et en revenu.

Ces facultés consistent en propriété et en revenu. La différence de l'une à l'autre, sous le rapport des contributions, résulte de la différence de leur caractère et de leur objet. La propriété est une faculté productive des choses, le revenu est le produit de la faculté productive de la propriété.

La première question qui se présente, en considérant les éléments de la science des contributions, est de savoir si la contribution doit porter sur la propriété ou sur le revenu, ou sur l'une et l'autre indistinctement.

Les contributions ne doivent être assises que sur le revenu.

Tous les écrivains sont unanimement d'accord sur ce point; tous décident que les contributions ne doivent être assises que sur le revenu.

« Ce n'est point, dit l'illustre Montesquieu, » à ce que le peuple peut donner qu'il faut mesurer les revenus publics, mais à ce qu'il doit » donner; et si on les mesure à ce qu'il peut » donner, il faut du moins que ce soit à ce » qu'il peut toujours donner (1). »

(1) Esprit des Lois, liv. 13, chap. 1er.

Or, comme on ne peut toujours donner que des choses qu'on peut toujours reproduire, il suit évidemment de l'opinion de Montesquieu, que les contributions publiques ne doivent porter que sur la reproduction ou le revenu.

Stewart est plus explicite. « Il est bien entendu, » dit-il, que les conséquences et les effets des » taxes ne doivent atteindre que les fruits et » non les fonds, les dépenses et non les écono- » mies (1).

» Tout impôt, dit Smith, doit être payé en » dernière analyse par la rente de la terre, le » bénéfice des fonds et le salaire du travail, ou » par ces trois sources différentes du revenu par- » ticulier indifféremment. »

Les physiocrates ou économistes enseignent la même doctrine et réprouvent également toute espèce de contribution sur les propriétés.

Mais les gouvernements ont eu jusqu'ici peu d'égard aux théories, et ne paraissent pas encore disposés partout à s'y soumettre.

La France et l'Angleterre se sont long-temps méprises à cet égard.

En France, les créations d'offices, les emprunts forcés sur les officiers, les parties casuelles, l'aliénation des domaines, l'affaiblissement des monnaies, les lots et ventes, les maîtrises, le contrôle des actes, le timbre et les banqueroutes ont été,

(1) Recherches sur l'Économie politique.

pendant long-temps, la source abondante des contributions publiques; et cependant on ne devait pas se dissimuler que ces contributions portaient sur des capitaux, espèce de propriété non moins utile, non moins nécessaire à la reproduction que les fonds de terre et autres branches de la propriété générale. C'était autant de propriétés consommées comme revenu, autant de causes de misère publique et de détresse générale.

L'Angleterre n'était alors ni plus éclairée, ni plus prévoyante, ni plus réservée dans le choix de ses contributions.

Les taillages, les bénévolences, les emprunts forcés, l'affaiblissement des monnaies, les amendes et confiscations étaient, à la même époque, autant d'impositions sur les capitaux, qui lui causaient autant de dommages que la France en éprouvait par de semblables impôts.

L'Angleterre a reconnu et réparé son erreur.

Mais l'Angleterre a peu à peu reconnu son erreur, et à présent ses contributions ne portent que très-faiblement sur les capitaux.

Le revenu public de l'Angleterre et de l'Irlande du 5 janvier 1820 au 5 janvier 1821 donnait les résulats suivants :

Douanes	9,837,279 l. st.
Assises	27,929,832
Timbre..	6,562,253
	44,329,364

Report.	44,329,364 l. st.
Postes	1,448,076
Taxes assises.	7,719,228
Voitures de place	23,097
Portes-Balles.	28,930
Pensions	78,624
Saisies et amendes.	6,528
Terres de la couronne. . . .	966
Droit d'aliénation	4,564
Arrérages de la taxe sur la propriété	30,782
Recouvrement de créances. .	181,022
Intérêts sur les contrats pour le rachat de la taxe territoriale	447
Total.	53,851,628 l. st. (1)

Les douanes et l'excise, une très-grande partie des taxes assises et du timbre n'affectent que les consommations qui, elles-mêmes, ne sont prises que sur le revenu, à moins de supposer que les individus consomment au-delà de leur revenu, ce qui n'est jamais vrai pour tout un peuple.

Les taxes qui portent sur les capitaux sont celles sur les aliénations, les saisies et les forfaitures.

(1) Ou 1,246,290,700 fr.

En 1788, elles produisirent 25,145 l. st.

En 1820, elles s'étaient élevées à . . . . , . . . 13,623,379 (1)

C'est-à-dire, à environ le tiers des taxes sur les consommations.

La France n'a point imité l'Angleterre dans sa marche retrograde, et une grande partie des contributions y est encore assise sur les capitaux. La France ne l'a pas encore aperçue.

Celles de cette espèce produisirent en 1820 . . . . 509,047,676 fr. (2).

(1) Savoir :

Timbre, environ.	4,562,253 l. st.
Taxes assises.	7,719,228
Saisies et amendes.	78,624
	12,360,105
Ou . . . 334,002,625.	
Taxe territoriale	1,263,274
Où . . . . 31,581,850 fr.	
	13,623,379

(2) Savoir :

Contributions directes	300,722,496
Frais de perception	24,286,332
Enregistrement.	157,993,098
Timbre.	
Amendes..	3,563,470
Loterie.	22,482,280
Somme pareille	509,047,676

Report	509,047,676
Dans la même année, les contributions sur les consommations produisirent . . . . (1)	318,799,478
Le surplus provenant de sources étrangères aux contributions publiques se montait à	56,033,724
(2) Total	883,880,878 fr.

De ce tableau des contributions de la France, il résulte évidemment que, même à présent, les cinq huitièmes des contributions sont assises sur les capitaux, et trois huitièmes seulement sur les consommations ou sur le revenu.

---

(1) Savoir :

Douanes	75,791,227
Sels	51,586,357
Boissons.	123,700,299
Tabacs	64,195,099
Poudres et salpêtres	3,526,496
	318,799,478

(2) Savoir :

Postes	23,156,780
Coupes de bois.	15,787,898
Produits divers	11,326,969
Retenues sur les traitements	5,082,976
Recettes des exercices antérieurs . .	679,101
Somme pareille	56,033,724

La France ne suit donc pas dans le système de ses contributions la doctrine universelle, doctrine long-temps ignorée et méconnue, à présent suivie et pratiquée en Angleterre et dans plusieurs états de l'Europe (1). Que faut-il penser de cette diversité d'opinion et de conduite d'un peuple éclairé, et depuis long-temps attentif au choix de ses contributions? C'est en remontant aux principes de la matière, qu'on peut se former des notions exactes sur ce point.

CHAPITRE II.

Des Contributions publiques sur le revenu.

Les contributions sont destinées à subvenir à des besoins qui se reproduisent; elles doivent donc porter sur le revenu qui se reproduit, et non sur la propriété qui, de quelque nature qu'elle soit, ne se reproduit point et n'est qu'un instrument de reproduction. Elle est cependant certaine.

Si les contributions frappaient sur la propriété,

(1) La Hongrie, la Prusse, la Saxe, le Hanovre, la Bavière, l'État ecclésiastique et Naples, n'imposent aucune contribution sur les capitaux. (*Mém. sur les Imp.*, rédigé par M. Moreau de Beaumont.)



chaque année elles en absorberaient une partie, chaque année elles diminueraient les moyens de reproduction, et dans un petit nombre d'années, le revenu général diminuerait dans la proportion de la propriété consommée.

Qu'on ne s'imagine pas que la propriété absorbée par la contribution n'est perdue que pour le propriétaire, qu'elle passe tout entière dans les mains d'un nouveau propriétaire, avec la même faculté de produire, et que l'état trouve toujours le même produit à imposer.

Les principes d'économie politique la démontrent.

Quand on n'aurait pas d'autre reproche à faire à ce genre de contributions que celui de ruiner le contribuable, il me semble qu'il n'en faudrait pas davantage pour la décrier et la faire proscrire; mais ce n'est pas là le seul vice qu'on peut lui reprocher, et avec un peu d'attention on remarque qu'elle est aussi funeste à l'état qu'aux individus.

Les fonds de terre, les fonds d'industrie et les fonds de commerce, les seuls instruments de production, ne produisent que par le concours du travail, et le travail se proportionne nécessairement à l'étendue des capitaux qui l'alimentent. Que la contribution sur les capitaux en absorbe une partie, aussitôt le travail manque d'une partie de sa subsistance, perd une partie de son activité, laisse dans l'inaction une partie des fonds

productifs, soit agricoles, soit insdustriels, soit commerciaux, et ne donne plus la même somme de produits. L'état éprouve donc par la consommation des capitaux une perte, dans son revenu général, égale à celle que le contribuable éprouve dans son revenu particulier. Comme le dissipateur, qui consomme au-delà de son revenu, diminue sa propriété de tout ce dont il a excédé son revenu, et ne tarde pas à voir disparaître revenu et propriété; ainsi l'état, qui impose les propriétés et consomme leur produit comme revenu, marche à une décadence certaine et rapide.

Contre ce résultat fâcheux il n'y a que deux objections raisonnables et spécieuses: 1°. on peut espérer que l'individu, plus sage que l'état, réparera par ses économies sur son revenu la brèche faite à ses capitaux; 2°. on peut se demander si les capitaux que l'état absorbe par les contributions ne peuvent pas être consommés sans affecter la reproduction. Examinons ces deux objections, et leur solution répandra un nouveau jour sur le vice des contributions qui affectent les capitaux.

Si l'on se flatte que les économies du contribuable répareront les désastres de la contribution, si en prenant pour exemple lés contributions établies en France sur les capitaux on espère que le vendeur qui par les droits d'enregistrement, de timbre et d'ypothèque a vu diminuer le prix de

sa propriété territoriale de 6 et demi pour cent, que le débiteur qui par les mêmes droits et en outre par ceux de greffe, par les amendes et indemnités a vu augmenter sa dette, que le coupable qui outre la peine infligée à son délit a vu confisquer tout ou partie de sa propriété, économiseront leurs revenus et leurs moyens de subsistance, et retrouveront dans cette économie, la somme ou la valeur capitale dont la contribution les a dépouillés, alors pourquoi demander aux capitaux une contribution qui doit être acquittée par le revenu? pourquoi ne pas l'asseoir directement sur le revenu? pourquoi faire dépendre l'économie sociale de la sagesse des individus, et ne pas en laisser l'honneur à la prudence de l'administration publique?

Mais ce qui détruit entièrement l'illusion dont on voudrait se flatter, c'est qu'on ne s'attaque ordinairement aux capitaux que lorsque les contributions sur le revenu ne suffisent pas aux besoins publics, lorsqu'on redoute que l'individu ne s'aperçoive de l'insuffisance du revenu qu'on lui laisse pour ses besoins particuliers, lorsque toute économie est impossible, lorsque le revenu public n'est plus en proportion avec le revenu général.

En un mot, de deux choses l'une : ou la contribution sur les capitaux peut être acquittée par les revenus, et alors il serait plus sage et plus utile

de l'asseoir directement sur les revenus, ou elle ne peut pas être assise sur les revenus, parce qu'ils sont absorbés par d'autres contributions, et alors elle affecte les capitaux et altère les facultés productives de la propriété.

Mais est-il vrai que les capitaux sont essentiels à la reproduction, et que leur consommation stérilise les propriétés? Ne se reproduisent-ils pas comme le revenu, et ne peuvent-ils pas être consommés comme lui?

Les capitaux sont l'ensemble des denrées et des valeurs accumulées, et mises en réserve pour subvenir à tous les besoins ordinaires et extraordinaires, pendant l'intervalle qui s'écoule du travail à la production; ils sont, par rapport à l'état, ce que sont, à chaque individu, les valeurs qui servent à acquitter ses dépenses jusqu'au moment de la rentrée de son revenu. Cette réserve est nécessaire, indispensable à toutes les fonctions de l'économie sociale, domestique et privée; elle en est l'aliment, l'instrument et la source; elle pourvoit à tous les besoins des individus, de quelque nature qu'ils soient; elle fournit les matériaux au travail, elle fait les avances à la circulation, elle se consomme donc nécessairement, et disparaît chaque année en presque totalité; mais sa consommation n'est que temporaire, et pour ainsi dire conditionnelle; elle doit être réintégrée aussitôt après la rentrée

des produits du travail, et sa réintégration doit être entière et sans réserve. La moindre réduction, dans une partie quelconque de sa destination, aurait l'influence la plus funeste sur la reproduction.

Si elle portait sur la portion des capitaux consacrée au besoin des individus, si par exemple elle en privait un certain nombre de leur subsistance, cette privation les réduirait à l'impuissance de continuer leurs travaux, et les forcerait d'aller porter ailleurs leurs bras et leur industrie.

Si elle touchait à la portion affectée aux matières premières; si elle ôtait à l'agriculture les moyens de se procurer les bestiaux et les engrais nécessaires à sa fécondité; si elle mettait le manufacturier hors d'état de réparer ses machines, ou de les renouveler, et d'acheter la totalité des matières premières qu'il peut mettre en œuvre, les travaux seraient moins actifs, moins étendus, et donneraient de moindres produits.

Enfin, si elle portait sur la portion affectée à la circulation des valeurs; si elle enlevait une partie des métaux par lesquels elle s'effectue, et si cette disparition empêchait ou retardait la circulation des denrées et des matières premières, ce retard ou cet empêchement influerait nécessairement sur la masse du travail et sur l'étendue de ses produits.

Ainsi, il est manifeste que la contribution ne peut détourner de son emploi ordinaire une portion quelconque des capitaux, sans nuire à la prospérité publique, sans compromettre la fortune sociale.

Sur quoi donc reposent l'opinion que l'administration publique de la France s'est formée des contributions sur les capitaux, et l'idée avantageuse qu'elle a conçue de leur fécondité? D'où vient qu'elle regarde cette fécondité comme une preuve de la prospérité publique, comme un signe certain de la progression de la richesse sociale?

Cette fécondité prouve bien, comme l'a dit un de ses ministres, *un grand mouvement de transactions et d'affaires*; mais la rapidité et l'étendue de ce mouvement, n'en prouve ni l'utilité, ni l'avantage pour l'état et pour les individus (1).

Toutes les propriétés territoriales de la France changeraient de propriétaire chaque année, chaque mois, chaque jour, s'il était possible, qu'il ne résulterait de la multiplicité de ces mutations, ni augmentation du travail, ni accroissement de productions, ni plus grande abondance de capitaux; seulement les propriétaires de capitaux prendraient la place des propriétaires de terre,

---

(1) Rapport du ministre des finances en l'an 10.

et vice versâ, ce qui serait parfaitement indifférent en soi, et ne pourrait être d'aucune considération sous les rapports économiques.

Le seul indice qu'on pourrait tirer de ce mouvement extraordinaire, intéresserait tout au plus l'observateur politique; il pourrait en conclure, avec quelque apparence de raison, qu'il y a une grande fluctuation d'opinion sur la solidité des valeurs, que les transactions civiles se combinent plutôt d'après des chances, que d'après des équivalents, et que l'état politique est en péril.

Mais ce résultat conjectural est tout-à-fait étranger à mon sujet, et ne doit pas m'arrêter plus long-temps; il me suffit d'avoir fait remarquer que le grand mouvement des transactions n'est, dans cette espèce, favorable qu'à la contribution, et n'en atténue ni n'en fait disparaître les vices.

Veut-on porter plus loin ses recherches, approfondir davantage les vices de cette contribution, calculer en quelque sorte les dommages qui en résultent pour l'état et pour les particuliers : je vais essayer d'en préciser les effets, et d'en déterminer les résultats.

Dans l'ordre économique, les capitaux se distribuent proportionnellement aux besoins généraux et particuliers. Comme les fluides, ils sont en équilibre partout, et cet équilibre ne peut être dérangé par aucune combinaison humaine, pas même

par la toute-puissance de l'autorité publique. En supposant donc que la masse des capitaux qui sert à opérer les mutations des propriétés, foncières ou mobiliaires, soit annuellement de 2 milliards 300 millions, supposition tout-à-fait vraisemblable, lorsque le produit de la contribution sur les capitaux s'élève à 168 millions, il s'ensuit que cette contribution enlève annuellement à la circulation des propriétés, un quinzième des capitaux qui la font mouvoir. Cette disparition de capitaux produit nécessairement un des trois effets suivants :

Ou la quotité des ventes diminue dans la proportion du capital disparu, c'est-à-dire, que les ventes des propriétés foncières diminuent annuellement d'un quinzième; et dans ce cas, la contribution éprouve elle-même chaque année une diminution d'un quinzième et finit par se détruire, ce qui est sans doute le moindre de ses inconvénients; mais ce qui démontre avec évidence combien elle est intrinsèquement vicieuse.

Ou, ce qui est beaucoup plus vraisemblable, le prix des ventes baisse dans la proportion de la diminution du capital opérée par la contribution, c'est-à-dire, que les propriétés baissent chaque année d'un quinzième, et dans ce cas, la contribution a le double inconvénient de déprécier les propriétés et de peser exclusivement sur le vendeur, sur celui que la nécessité force de vendre sa propriété, sur

le malheur même. Dans un cas, elle est injuste et oppressive, et dans l'autre, elle produit des effets infiniment désastreux pour l'agriculture.

Ou si la contribution ne déprécie pas les propriétés, si elle n'altère pas leur valeur, ce ne peut être, toutes choses égales d'ailleurs, qu'autant que de nouveaux fonds prennent la place de ceux qui sont absorbés par la contribution. Mais ces nouveaux capitaux, d'où peuvent-ils venir? Ce ne peut pas être des économies sur le revenu; car alors il vaudrait beaucoup mieux faire porter la contribution sur cet excédant de revenu économisé. Ces capitaux ne peuvent donc provenir que de la distraction qui en a été faite sur d'autres emplois; c'est-à-dire, que le quinzième des capitaux enlevés à la circulation des propriétés foncières est remplacé par un quinzième des capitaux appliqués à d'autres emplois. Mais cette distraction ne peut se faire que parce que le nouvel emploi est plus avantageux que l'ancien, et donne un plus grand produit à son propriétaire. L'effet nécessaire de cette distraction des capitaux est donc d'en hausser le prix ou l'intérêt; et comme la hausse de l'intérêt d'une portion quelconque du capital influe nécessairement sur l'intérêt de tout le capital, parce qu'il se porte tout entier vers l'emploi le plus avantageux, il s'ensuit que la contribution, si elle ne déprécie pas les proprié-

tés, augmente la valeur des capitaux, résultat non moins fâcheux et tout aussi désastreux.

Les capitaux, à la fois l'aliment du travail tout entier, le fonds des matériaux, l'agent de toute circulation, ne peuvent augmenter de prix sans que cette hausse n'influe sur le prix de tous les produits, et n'augmente la valeur de toutes les productions agricoles, industrielles et commerciales; augmentation qui, dans les marchés étrangers, donne l'exclusion aux produits qui en sont frappés, et qui, dans les marchés nationaux, en diminue la consommation; augmentation qui, par conséquent, dans l'un et l'autre cas paralyse le commerce et l'industrie, et oppose un obstacle insurmontable aux progrès de la richesse nationale.

Ainsi, sous quelque rapport qu'on considère la contribution assise en France sur les capitaux, il est évident qu'elle déprécie les propriétés foncières et renchérit les capitaux, et que l'un et l'autre de ces effets attaquent tous les genres d'industrie et de richesse, et portent une atteinte fatale à la prospérité publique. Ce résultat n'est point particulier aux contributions de la France sur les capitaux; il est général et s'applique indistinctement à toute contribution sur les capitaux, de quelque espèce qu'elle soit. C'est donc avec autant de sagesse que de raison que les écrivains se sont accordés pour proscrire ce genre de contribution, et que l'Angle-

terre, après en avoir fait un long usage, l'a abandonné.

Une opinion nouvelle et véritablement neuve sur le choix des contributions publiques a été émise dans les assemblées nationales de France, et a été récemment reproduite dans quelques journaux. Quoique présentée avec beaucoup de talent et dans un style extrêmement piquant, elle n'a pas été accueillie avec faveur et ne paraît pas avoir fait une impression bien profonde. Je pourrais donc la passer sous silence; mais dans un ouvrage de la nature de celui-ci, où tout ce qui intéresse la science doit être soigneusement recherché et scrupuleusement examiné; où l'erreur même peut tourner au profit de la vérité, nous essaierons d'en apprécier le mérite ou d'en dévoiler les inconvénients, afin d'en assurer ou d'en arrêter le succès.

On prétend que *le meilleur système de contribution est celui qui frappe sur les choses et non sur les personnes, qui est le plus productif et qui se perçoit avec plus de facilité* (1).

Il faut en convenir, si ce système était fondé, il rendrait parfaitement illusoire et inutile la science

(1) Essai sur les Contributions, par M. le Coulteux-Canteleux, sénateur.

Quelques articles du *Publiciste*, des années 1803 et 1804, par M. Saint-Aubin, ex-tribun.

du revenu public, et serait infiniment commode pour les gouvernements : il leur suffirait de taxer la circulation des choses, sans s'informer de leur nature, de leur destination et de leur objet, sans s'enquérir si c'est un capital ou un revenu, si c'est un capital destiné à la consommation ou à la reproduction, sans redouter les inconvénients de ce prélèvement sur toute sorte de circulation. Ce genre de contributions réunirait toutes les conditions requises ; il serait assis sur les choses et non sur les personnes ; il serait aussi productif qu'on le désirerait, et pourrait, au moins par rapport à un très-grand nombre de choses, être perçu avec facilité.

La circulation des propriétés foncières, la transmission des droits incorporels ou des créances particulières, et généralement de tous les capitaux, offriraient, par exemple, des avantages infinis sur toute autre circulation ; elle serait facile à taxer, parce qu'elle est presque toujours évidente, parce qu'elle s'opère en très-grande partie par des actes authentiques ; elle serait acquittée sans murmure, parce qu'elle est exigée dans un moment où les capitaux se placent avantageusement, où celui qui les donne et celui qui les reçoit croient faire une affaire également lucrative, également profitable.

Qu'un homme achète, hérite, ou plaide, c'est

toujours un avantage qu'il recueille ou qu'il attend, et il paie facilement et sans regret la somme imposée sur la succession, l'acquisition et le procès ; il sait parfaitement que ce n'est pas lui qui supporte l'impôt qui, en dernière analyse, retombe sur la succession échue, sur la chose vendue, ou sur le procès perdu.

Qu'arrive-t-il cependant de cette distraction d'une partie du prix des ventes, d'une certaine quotité de la succession échue, et d'une portion de la chose disputée par les plaideurs? L'acheteur, l'héritier, le plaideur, dépouillés d'une partie de leur capital, ne peuvent pas obtenir, avec la partie qui leur reste, la même somme de productions qui étaient recueillies avant la vente, l'hérédité ou le procès, et la portion du capital passée dans les coffres de l'état, n'y produit aucun revenu, et y est consommée comme si elle provenait d'un revenu.

Ce genre de contribution, quoiqu'établi sur les choses, quoique facile à percevoir, quoiqu'infiniment productif, n'est donc pas le meilleur qu'on puisse établir; il est au contraire essentiellement vicieux, puisqu'il diminue les moyens de production et dessèche les sources du revenu et de la richesse générale.

L'expérience la confirme.

Cette vérité, démontrée par la théorie, est confirmée par l'expérience la plus éclatante et la plus désastreuse.

La principale contribution en Espagne, a été pendant long-temps assise sur la vente de toutes les choses mobilières et immobilières. Le droit d'*alcavala*, nom qu'elle porte, était originairement de 14 pour 100, et a été réduit successivement à 6 pour 100.

Assurément, cette contribution, parfaitement identique avec celle qu'on prétend être la plus avantageuse, aurait dû produire sur l'industrie espagnole les heureux effets qu'on lui attribue. Cependant, un des écrivains de l'Espagne le plus éclairé et le mieux instruit de la situation politique et commerciale de son pays (1), l'accuse spécialement de la décadence de l'industrie et de l'appauvrissement général de sa nation, et le gouvernement espagnol paraît s'en être convaincu, puisque, de son propre mouvement, il a réduit cette contribution de 14 à 6 pour 100.

L'autorité de l'expérience vient donc ici à l'appui de la raison, et l'une et l'autre repoussent également une contribution dont les effets et les conséquences sont d'appauvrir la masse des capi-

(1) Ce droit fut accordé à Alphonse II, en 1341, par quelques villes du royaume de Castille. Il était alors de 10 pour 100. En 1639, 1642, 1656, 1664, les états augmentèrent chaque fois ce droit d'un pour 100.

(*Théorie prat. du comm. et de la mar. d'Esp.*, par D.-G. Ustarist.)

taux, ces coopérateurs essentiels et indispensables de la production.

Les contributions les plus favorables ne sont donc ni celles qui sont assises sur les choses, ni celles qui sont les plus productives, ni celles qui sont les plus faciles à percevoir; mais celles qui ne portent que sur le revenu, parce que les états, comme les individus, ne doivent consommer que leur revenu, et ne peuvent l'excéder sans s'appauvrir, sans courir à une ruine certaine.

CHAPITRE III.

De la quotité du revenu général qui peut être assignée au revenu public.

Quelle est la quotité du revenu général qui peut être assignée au revenu.

Mais quelle est la quotité du revenu général que la taxe peut s'approprier? Comment déterminer cette quotité, comment la percevoir? Ce sont autant de questions qui composent la matière des contributions, et sur lesquelles règne la plus grande division entre les écrivains politiques.

Opinion des publicistes.

Montesquieu veut que, pour fixer le revenu public, on ait égard aux nécessités de l'état et aux nécessités des citoyens.

« A Athènes, dit-il, la taxe ne suivait pas la » proportion des biens. On jugea que chacun avait

» un nécessaire physique égal ; que ce nécessaire » physique ne devait point être taxé ; que l'utile » venait ensuite, et qu'il devait être taxé, mais » moins que le superflu, que la grandeur de la » taxe sur le superflu empêchait le superflu (1). »

Steward est de la même opinion, mais il l'a précisée davantage.

Suivant lui, « on ne doit imposer que la portion du revenu général qui excède le nécessaire » de la population (2). »

Ainsi, Montesquieu et Steward limitent les contributions publiques par les besoins des individus ; et par cette sage limitation, ils prouvent clairement que, dans l'ordre social assis sur les contributions individuelles, le souverain est nécessairement limité, et ne peut être absolu.

Smith n'a point considéré la question qui nous occupe ; il n'a point examiné jusqu'à quel point les contributions publiques peuvent affecter le revenu général ; il a raisonné dans l'hypothèse où ce revenu peut suffire à tous les besoins publics et privés ; et, dans cette hypothèse, il pense que les règles de la justice distributive doivent être strictement observées.

---

(1) Esprit des Lois, liv. 13, chap. 1er et suivants.

(2) Recherches sur l'Economie politique, tom. 2.

« Les sujets d'un état, dit-il, doivent contri-
» buer au soutien du gouvernement, dans la pro-
» portion la plus juste possible, avec leurs facultés
» respectives, c'est-à-dire, la plus exactement
» mesurée sur le revenu dont chacun d'eux jouit
» dans l'état (1). »

Si, de l'opinion des auteurs, nous passons à ce qui s'observe dans les divers états de l'Europe, nous remarquons que le plus grand nombre ne consultent, dans leurs contributions, ni la suffisance, ni l'insuffisance du revenu général, et l'imposent jusqu'à concurrence de leurs besoins; plusieurs même ne suivent point, dans la répartition des contributions, les règles de la justice distributive, et distinguent encore les biens nobles des roturiers, les taillables des non-taillables, la sujétion des priviléges.

Procédé de l'Angleterre et de la Hollande.

L'Angleterre et la Hollande sont les seuls peuples qui, à l'égard des contributions sur les terres, suivent la sage doctrine de Montesquieu et de Smith; et, heureusement pour l'humanité, ces deux peuples sont les plus éclairés et ont fait le plus de progrès en cette matière.

En Angleterre, l'acte annuel pour la taxe territoriale en exempte les terres qui ne produisent pas un revenu net au-delà de 20 sous par acre.

(1) Richesse des Nations, tom. 4, pag. 288.

En Hollande, les terres qui ne sont louées que trente sous l'arpent ne sont pas imposées (1).

Au premier aspect, l'exemption que l'Angleterre et la Hollande accordent aux propriétaires des mauvaises terres, paraît peu digne de considération, et semble ne devoir pas mériter une grande attention. Que sont en effet, dans la masse des propriétés foncières, quelques terres stériles qui ne peuvent pas payer à leur propriétaire une rente au-dessous de 20 sous st. par acre, ou de trente sous par arpent? Il doit en exister infiniment peu, si même il en existe, et cette disposition paraît à peu-près inutile, ou plutôt elle semble ne s'être conservée qu'à cause de son ancienneté, ou peut-être parce qu'elle a servi dans des temps reculés à encourager des défrichements.

Mais lorsqu'on considère avec plus d'attention cette disposition, en apparence si extraordinaire, on y aperçoit des vues plus profondes; on y découvre le principe régulateur de toutes les contributions, la base fondamentale du système le plus utile et le plus salutaire en cette partie.

En effet, exempter de toute contribution les terres qui ne rapportent pas au propriétaire au-delà de 20 s. st. par acre, c'est évidemment en exempter les salaires du travail et les avances de la

(1) Steward, liv. 5.

culture; c'est reconnaître que la contribution ne doit porter que sur la portion du revenu qui appartient au propriétaire. Peu importe que l'exception soit restreinte aux terres qui ne produisent pas de revenu au propriétaire; il est certain que celles qui lui en produisent un, ne paient de contribution que sur la portion de revenu qui lui est affectée. Toutes les combinaisons, toutes les stipulations du propriétaire et du fermier ne peuvent rien changer à cet égard. Le propriétaire n'a de revenu libre qu'après la défalcation des salaires du cultivateur et des avances de la culture, et la contribution ne peut porter et ne porte, en dernière analyse, que sur ce revenu. La contribution sur les terres réduites à ces termes n'atteint que le revenu général disponible, dont la consommation n'affecte ni le travail ni la reproduction, n'altère aucune des sources de la richesse, ne nuit ni aux besoins des individus ni aux véritables intérêts des états.

Peut-être remarquera-t-on que cette exception, pour être intégrale et complète, aurait dû exempter également la portion du revenu du propriétaire nécessaire à ses besoins absolus; cette exception est effectivement indispensable dans tout système de contribution, et il y a lieu de croire que si elle n'a pas été faite explicitement, c'est qu'on a présumé que les propriétaires qui vivent

du revenu de leur terre trouvent toujours dans son abondance un nécessaire que la contribution ne peut jamais atteindre et encore moins excéder. Par conséquent, l'omission que nous venons de remarquer n'atténue point les conséquences qui résultent évidemment de l'exception établie dans le système des contributions territoriales de la Hollande et de l'Angleterre.

Mais cette exception en faveur de terres qui ne peuvent ni payer une rente au propriétaire, ni contribuer aux besoins de l'état, et dont les produits suffisent à peine à alimenter le cultivateur et à lui restituer ses avances est-elle en effet digne d'éloge? Il est certain que si on la juge d'après les principes de l'économie politique, il est difficile de la soustraire à des reproches graves et bien fondés jusqu'à un certain point. On ne peut se dissimuler qu'elle conserve, si elle ne favorise pas, une culture stérile pour le commerce, pour la prospérité publique, la puissance et la splendeur de l'état, et que le travail et les capitaux que cette culture absorbe pourraient être dirigés avec succès vers de meilleurs emplois.

Ce sont là sans doute des vérités certaines et évidentes; mais il y a loin de la théorie à la pratique, et les aperçus du philosophe, quelqu'utiles, quelqu'avantageux qu'ils soient aux individus, aux peuples, à l'espèce humaine, ne peuvent pas

toujours être transformés en lois, et devenir la régle des gouvernements. Avant d'améliorer, il faut conserver, et il est plus juste et plus convenable d'attirer les hommes vers de meilleurs emplois, par l'appât toujours sûr d'un meilleur sort, que de les contraindre par des contributions oppressives à abandonner le champ qui suffit à leurs besoins et quelquefois à leur bonheur. On doit se rappeler et avoir toujours présente à la pensée cette belle maxime du peuple romain dans les beaux temps de la république, *que le pauvre qui élève des enfants pour la patrie paie des contributions assez fortes*, et l'on doit savoir gré aux deux peuples modernes qui chaque année la font revivre dans leur législation.

Il semble qu'après avoir reconnu la justice et l'utilité de l'exemption des contributions sur les salaires et les avances de la culture, l'Angleterre et la Hollande auraient dû l'étendre à plus forte raison aux salaires et aux capitaux de l'industrie et du commerce; mais on ne peut pas se dissimuler que l'on ne trouve pas chez ces deux peuples la même attention, la même prévoyance, la même sagesse à cet égard. La Hollande surtout ne respecte ni salaires ni capitaux, et asseoit ses impôts sur l'extrême richesse comme sur l'extrême misère, sur le besoin comme sur le superflu.

Cette contradiction avec les principes qu'elle a

adoptés par rapport aux contributions territoriales, ne doit être imputée ni à l'erreur ni à l'inconséquence trop ordinaires dans toutes les législations anciennes et modernes, mais au malheur des circonstances, à l'impérieuse loi de la nécessité. La Hollande, entraînée dans des guerres longues et ruineuses, soit pour se soustraire à l'oppression de ses souverains, soit pour se mettre à couvert des calamités dont la menaçait l'inquiète jalousie des premières puissances de l'Europe, soit pour conserver le rang que sa valeur, ses richesses et la sagesse de son administration lui avaient assigné parmi les puissances maritimes, a été forcée d'établir des contributions supérieures à ses facultés ordinaires, de s'écarter des règles de la prudence et de l'économie, et de n'écouter que la voix du besoin et du salut public; et si elle n'a pas succombé sous tant et de si pénibles efforts, la gloire tout entière en est due à l'économie extrême de ses habitants, à l'inépuisable fécondité de ses capitaux et de son commerce, à l'invincible amour de la liberté, le plus cher et le plus précieux de tous les mobiles de la richesse. Elle ne mérite donc aucun reproche; mais aussi elle ne peut être prise pour modèle, ni servir d'exemple en matière de contribution, à moins qu'un peuple ne fut réduit à chercher des expédients pour défendre son indépendance et sa liberté.

Supposerait-on que l'exemple de l'Angleterre et de la Hollande n'est pas aussi concluant que nous l'imaginons? En ce cas même, le principe établi par Montesquieu et Steward n'en serait pas moins fondé ni moins frappant d'évidence; il serait toujours certain qu'en établissant les contributions sur le revenu général, les gouvernements doivent prendre garde de ne point entamer la portion nécessaire aux besoins des individus et aux avances de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. La moindre erreur à cet égard serait funeste et fatale. Si la contribution ne laissait point à l'individu une portion de revenu suffisante pour ses besoins personnels et pour les besoins non moins pressants de l'industrie agricole, manufacturière et commerciale, l'individu souffrirait, la population s'appauvrirait, le revenu général diminuerait chaque année, l'état tomberait en décadence, et serait bientôt entraîné dans une ruine totale. C'est donc un point fondamental dans le système des contributions, qu'elles ne doivent porter que sur la portion du revenu général qui excède le nécessaire de la population.

Argument rationnel.

Les besoins du peuple assurés, les capitaux conservés et mis hors de l'atteinte des contributions, alors, comme le dit fort bien Smith, la contribution doit être répartie dans la proportion la plus juste possible, avec les facultés respectives

La portion du revenu privé, assignée au reve-

c'est-à-dire, la plus exactement mesurée sur le revenu, dont chacun jouit dans l'état sous la protection du gouvernement.

nu public, ne doit pas excéder la portion nécessaire aux besoins individuels.

Si l'exemption de contribution d'une certaine portion du revenu général, est la sauvegarde de la reproduction, de la population, de la puissance et de la force de l'état, l'égalité de répartition favorise l'industrie des individus, fortifie les liens sociaux, et en rend la chaîne douce et supportable. Quand chacun est également imposé dans la proportion de son revenu, l'impôt est rarement onéreux; on l'acquitte avec exactitude, et chacun se fait un devoir d'exécuter ponctuellement la loi commune à tous. Les faveurs, les priviléges, les exemptions des charges publiques, retombent sur les non privilégiés, les écrasent de leur fardeau, et s'ils n'entraînent pas leur ruine, ce qui n'arrive que trop souvent, excitent leur jalousie, leur mécontentement et leur haine, et fomentent des ressentiments et des dissensions déplorables et funestes. Le résultat nécessaire de ces priviléges irréfléchis est l'orgueil et la domination des uns, l'avilissement et la misère des autres, la faiblesse et la déconsidération de tous. Combien donc s'abusent les gouvernements assez peu éclairés pour couvrir de leur égide ces restes de barbarie, aussi fâcheux pour leur puissance qu'injurieux à leur gloire, qui flétrissent une partie des gouvernés

Elle doit être répartie proportionnellement aux facultés individuelles.

sans honorer l'autre, tiennent l'une et l'autre dans un asservissement honteux, et excitent l'autre à une indépendance dangereuse. Puissent-ils enfin se convaincre que l'égalité de répartition des contributions est le plus sûr garant du bonheur des individus, et le plus solide fondement des empires.

Quelques écrivains regardent cette égalité de répartition des contributions publiques, comme une de ces perfections idéales enfantées par des esprits contemplatifs, bonnes tout au plus dans des livres, qui ne se réalisent jamais dans la pratique et qui se jouent de tous les efforts de la volonté la mieux intentionnée. « Les éléments des contri» butions étant essentiellement disparates et iné» gaux, disent-ils, comment pourrait-on parvenir » à une répartition proportionnelle? A ne consi» dérer que les choses qui forment la matière im» posable, sans doute on peut espérer d'arriver à » une répartition égale; ainsi, l'impôt sur le re» venu territorial sera égal, si chaque arpent de » terre de la même nature paie le même impôt; » il y aura encore égalité de répartition, si l'im» pôt sur les consommations affecte également les » choses de même espèce et de même qualité, et » en même quantité, et si l'impôt sur les capitaux » atteint également dans les mêmes cas chaque » portion du capital.

» Mais cette égalité de répartition est tout-à-fait » illusoire si l'on en fait l'application aux contri- » buables qui doivent acquitter la contribution ; elle » est pesante ou légère, oppressive ou supportable, » suivant qu'elle porte sur un célibataire ou sur » un père de famille, sur une famille nombreuse » ou sur des individus isolés, sur celui qui jouit » d'une fortune considérable, ou sur celui qui a » à peine de quoi subsister, et par conséquent elle » ne peut, sous aucun rapport, s'allier avec l'idée » de justice et d'égalité » (1).

Ces considérations, présentées avec tout l'intérêt qu'elles inspirent, ont souvent égaré les législateurs les plus éclairés, et les ont conduits à des mesures infiniment fâcheuses pour le pauvre même qu'ils voulaient soulager. On voit encore, dans une grande partie des états de l'Europe, des contributions assises, non à raison du revenu dont chacun jouit sous la protection de l'état, mais à l'exemple d'Athènes, en raison de l'aisance et du superflu des contribuables.

Quel est cependant l'effet nécessaire de ce genre de taxes ? Elles forcent l'homme aisé ou riche à se priver des jouissances qui pourraient signaler son aisance ou sa richesse, à dissimuler, à cacher sa fortune, et à stériliser des valeurs qui auraient

(1) St.-Aubin, dans les Journaux précités.

fécondé le travail, l'industrie, le commerce et les arts; elles sont une sorte de peine infligée sur l'aisance et le superflu, à laquelle on cherche et l'on parvient toujours à se soustraire, et dont le poids retombe en dernière analyse sur le pauvre.

Ce n'est pas qu'il n'existe des cas où il ne faille s'écarter de la règle générale et où il ne soit utile et nécessaire de préférer, et même d'épuiser les impôts sur le superflu et l'aisance, avant de recourir à ceux qui s'étendent directement sur le nécessaire. Cela arrive toutes les fois que les contributions ordinaires absorbent le revenu disponible, et ne laissent à la généralité des individus que la portion rigoureusement nécessaire à leur existance. Alors, s'il survient de nouveaux besoins qui exigent de nouveaux impôts, il n'y a de ressource que dans les capitaux qui produisent le superflu ou l'aisance, et dans la portion du revenu général nécessaire à la population; et dans cette situation déplorable, il vaut mieux s'attaquer aux capitaux qu'au nécessaire, quoiqu'en dernière analyse les impôts sur les capitaux retombent sur la portion du revenu nécessaire aux individus. La réduction des capitaux est toujours suivie de la diminution du travail, qui est la ressource et le domaine du pauvre, et par conséquent l'impôt sur le superflu et l'aisance atteint à la fin le nécessaire de la population; mais cette atteinte est lente, ne

se fait sentir que peu à peu, et pour ainsi dire imperceptiblement, et c'est un grand avantage, en économie politique, d'éviter les secousses qui changent les habitudes et les ressources des peuples, et ne leur présentent qu'un mal présent, et un avenir encore plus effrayant; souvent même, retarder ces calamités c'est les prévenir, parce que les causes qui nécessitent des impôts extraordinaires peuvent cesser assez à temps, pour que leur cessation empêche les maux qu'ils auraient produits.

Mais hors ces cas extraordinaires, tout impôt sur le superflu ou sur l'aisance est essentiellement vicieux et beaucoup plus malfaisant que celui qui se proportionne au revenu dont chacun jouit dans l'état. Cette proportion, de laquelle résulte l'égalité de répartition, paraît avoir des inconvénients graves, quand on considère qu'elle dépouille certains contribuables du nécessaire indispensable, et qu'elle laisse à d'autres un superflu inutile. Mais c'est une erreur de croire que la contribution doit consulter l'état du contribuable et se proportionner à l'inégalité des fortunes. De quelque manière qu'elle soit assise, il y aura toujours des pauvres et des riches, et elle ne pourra, en aucune manière, influer sur la richesse ou sur la pauvreté. L'une et l'autre tiennent à des causes qui lui sont tout-à-fait étrangères, et qui ne peuvent lui être

attribuées. L'impôt serait réparti tout entier sur le superflu ou sur l'aisance, qu'il y aurait toujours des individus pauvres qui manqueraient du nécessaire, et des individus riches qui jouiraient d'un superflu inutile. Le législateur le plus tyrannique ferait de vains efforts pour faire disparaître cette inégalité qui dérive autant de la nature des individus que des combinaisons sociales. Tout ce qu'il peut faire de plus sage et de plus utile, c'est de ne pas la fomenter en favorisant l'une au préjudice de l'autre, en réservant à certains privilégiés des moyens particuliers auxquels tous ont des droits égaux, et en dispensant inégalement les bienfaits et les avantages de l'état social. Qu'il tienne la balance égale entre tous ceux qui doivent obéir à ses lois, et l'on ne pourra lui attribuer ces inégalités qui sont le partage de la nature humaine, et que toutes les mesures législatives ne peuvent corriger et réparer qu'imparfaitement. C'est donc sans aucun fondement qu'on croit trouver, dans l'inégalité de fortune des contribuables, des motifs pour exclure l'égalité de contribution dans la proportion du revenu dont chacun jouit dans l'état. Quel que soit le sort des contribuables, il sera toujours rigoureusement juste de faire supporter à chacun les charges publiques, dans la proportion du revenu qu'elles ont protégé, et dont elles ont assuré la jouissance.

Mais comment peut-on s'assurer du revenu dont chacun jouit? Comment l'atteindre sans commettre d'erreur, et sans s'écarter de la précision que la justice exige? Comment trouver cette proportion?

Sur ce point, qui forme une des plus grandes difficultés du système des contributions, la doctrine des économistes ou physiocrates se fait surtout remarquer; ils prétendent qu'en dernière analyse, toutes les contributions sont acquittées par les productions de la terre, et que le mode le plus simple et le plus sûr d'atteindre le revenu de chaque individu, est d'asseoir directement la contribution sur le revenu de la terre. Système des économistes.

Quoique cette doctrine, long-temps célèbre, ait beaucoup perdu de son importance, elle occupe une place trop marquée dans l'histoire de la science du revenu public; elle a été trop utile à ses progrès et à ses succès, pour qu'on ne nous pardonne pas de l'examiner avec quelque étendue.

Rien de plus simple et de plus séduisant, au premier aspect, que l'idée fondamentale sur laquelle les physiocrates fondent leur système. Ils considèrent le revenu individuel comme une partie du revenu général, et celui-ci, comme provenant uniquement du produit de la terre; ils n'accordent aux efforts de l'industrie et du commerce que la faculté d'approprier les produits de la terre à la consommation, et de les faire arriver du

producteur au consommateur, sans qu'il soit en leur pouvoir d'ajouter à la quantité de ces produits et d'en augmenter la masse, d'où ils concluent que le véritable moyen d'atteindre le revenu particulier, consiste à imposer directement le produit des terres.

Ce système, si commode et si attrayant, n'est malheureusement que spécieux, et son illusion s'aperçoit et se démontre facilement.

Sans doute les produits de la terre sont les seuls éléments du revenu particulier, et ont seuls la propriété de satisfaire les besoins des propriétaires et des non-propriétaires, des travailleurs et des oisifs, et de l'universalité de la population qui couvre le globe.

Mais s'ensuit-il de là que la contribution, répartie directement sur ces produits, atteigne également toutes les parties dans lesquelles ils se divisent, et que chacun en supporte une part proportionnelle à la portion qui lui revient? La répartition de la contribution sur le revenu général se fait-elle nécessairement sur chaque revenu particulier, et le propriétaire qui en fait l'avance la reprend-il proportionnellement sur tous ceux qui participent à la portion du revenu général subsistante après le prélèvement de la contribution? Cette conséquence ne me semble ni nécessaire, ni exacte, ni conforme aux lois de l'économie sociale.

La portion des produits qui reste aux propriétaires des terres, après la distraction de la contribution, ne se distribue aux consommateurs que d'après sa valeur, comparée aux autres valeurs que les consommateurs ont à offrir aux propriétaires. Ces valeurs respectives se mesurent entre elles d'après des règles qui sont tout-à-fait étrangères au prélèvement de la contribution ; elles s'apprécient réciproquement par leur rareté ou par leur abondance, par le besoin, ou la demande, et par toutes les autres circonstances qui influent sur les valeurs. Si les produits de la terre sont recherchés parce qu'ils sont rares, les propriétaires font la loi aux consommateurs, et ne se font pas scrupule d'en porter le prix au-delà de ce qu'ils leur ont coûté et de la contribution qu'ils ont avancée. Si, au contraire, les productions de la terre sont abondantes et peu recherchées, les consommateurs font la loi aux propriétaires, et n'ont pas la justice de leur tenir compte de la contribution qu'ils ont avancée ; dans les deux cas, la contribution n'a aucune influence sur la valeur des produits de la terre, parce qu'elle en laisse la même quantité dans la circulation, et que la portion qui reste aux propriétaires, après le prélèvement de la contribution, n'est pas plus précieuse et n'a pas plus de valeur qu'avant le prélèvement. Il est donc évident, sous ce premier rapport, que

le prélèvement de la contribution sur le revenu général n'atteint pas proportionnellement chaque revenu particulier.

Prétendre que dans l'hypothèse de la rareté des produits de la terre, le propriétaire trouve dans leur cherté de quoi reprendre la contribution dont il a fait l'avance, et que dans le cas de leur abondance, le bon marché en augmente la consommation qui, à son tour, en élève le prix, et que cette élévation de prix est la juste indemnité de la contribution prélevée, c'est tomber encore dans une méprise frappante, c'est tourner dans un cercle vicieux.

Si la rareté et l'abondance sont la véritable et très-vraisemblablement l'unique cause du prix de toutes les valeurs, il est évident que la contribution qui n'influe ni sur la rareté ni sur l'abondance des produits territoriaux, ne peut, dans aucun cas possible, entrer dans la combinaison de leur prix; cette contribution, prélevée sur le produit général, reste tout entière à la charge des propriétaires de terres, et ne peut, à aucun titre, être reportée par eux sur les autres parties du produit qu'ils donnent aux consommateurs, en échange des valeurs qu'ils en reçoivent.

Ainsi, dans cette première hypothèse, en considérant l'universalité des produits de la terre comme l'unique fondement du revenu particulier,

il est évident que le prélèvement de la contribution sur le revenu général, n'atteint pas chaque revenu particulier, et qu'il peut y avoir des revenus particuliers qui jouissent de tous les bienfaits sociaux sans en supporter les charges.

Mais est-il vrai que les produits de la terre soient, pour chaque peuple, pour chaque classe de la société politique, pour chaque individu, les seuls élémens du revenu particulier? Cette seconde considération du système des économistes me semble propre à en particulariser davantage le vice et à en manifester entièrement l'erreur.

Les peuples répandus sur le globe sont divisés en nations qui communiquent plus ou moins entre elles par le commerce, et dont la communication rend pour ainsi dire propres et communes à toutes, non-seulement les productions territoriales de chacune d'elles, mais même les produits de leur industrie et de leur commerce. Celles qui n'ont qu'un territoire borné et insuffisant pour fournir à leur consommation, suppléent à cette insuffisance par les produits du sol étranger qu'elles achètent et paient avec les produits de leur industrie et de leur commerce.

D'autres, mais en très-petit nombre, ne tirent de leur territoire ni productions pour leur consommation, ni matières premières pour leur industrie, ou du moins n'en retirent qu'une très-

faible partie; vont chercher dans les pays étrangers les produits nécessaires à leur consommation, les matières premières de leur industrie et de leur commerce, et donnent en retour les produits qu'elles ont manufacturés, ou les gains qu'elles ont faits sur la circulation des produits territoriaux et industriels des autres peuples.

Enfin, chez presque tous les peuples commerçants, il y a des classes nombreuses qui tirent de l'étranger la plus grande partie de leurs consommations et les matières premières de leur industrie et de leur commerce, et qui ne reçoivent presque rien du pays qu'elles habitent.

Dans tous ces cas, le revenu particulier de chaque individu ne peut pas être considéré comme une portion du revenu territorial de chaque peuple; une partie, et souvent la plus considérable, en est due à l'industrie et au commerce avec l'étranger; et par conséquent, si la contribution était assise uniquement sur les produits territoriaux de chaque peuple, elle n'atteindrait pas tous les revenus particuliers; une très-grande partie en serait exempte, et cette exemption violerait les règles de la justice distributive, favoriserait les uns, opprimerait les autres, et serait également funeste à tous.

Les économistes prétendent que les produits de l'industrie et du commerce de chaque peuple, ne sont que des échanges de leurs productions terri-

toriales, et qu'en dernière analyse chaque peuple, malgré son industrie et son commerce, ne fait que consommer ses productions territoriales sous des formes différentes.

Mais cette assertion est-elle bien exacte? Est-il vrai que le commerce favorise également tous les peuples? N'y a-t-il point de genre d'industrie et de commerce plus lucratif l'un que l'autre? La question ainsi posée paraît, ce me semble, peu susceptible de difficulté. On aperçoit, au premier coup-d'œil, que le commerce des produits de l'industrie a des avantages certains et incalculables sur celui des produits agricoles et territoriaux; celui-ci donne des subsistances et des matières premières qui servent à accroître la population et à accumuler les richesses; celui-là ne reçoit que des vêtements, des ameublements et des jouissances qui ne laissent aucune trace après eux, et dont la satisfaction sert tout au plus à irriter les désirs. Aussi l'histoire tout entière dépose-t-elle unanimement des avantages infinis que les peuples industrieux et commerçant stirent de leurs rapports avec les peuples agricoles.

Tyr, Athènes, Syracuse, Carthage, Venise, Florence, Gênes, les villes anséatiques, Anvers, la Hollande, l'Angleterre elle-même, n'ont été ou ne sont redevables de leurs richesses, de leur considération et de leur puissance, ni à l'étendue,

ni à la fertilité de leur territoire, ni à la grandeur de leur population, mais à leur industrie et à leur commerce. Sans les avantages incalculables que ces peuples en ont recueilli dans leurs relations avec les peuples riches en territoire et en population, la plupart ne seraient pas connus ou du moins n'auraient pas couvert les pages de l'histoire de leur gloire et de leur renommée.

Un écrivain moderne (1), connu par ses lumières en économie politique, prétend « que les nations » industrieuses et commerçantes qui, en échan- » geant du produit manufacturé contre du produit » brut, tendent à encourager, chez les peuples » agricoles, la multiplication des hommes et des » subsistances, tandis qu'elles produisent un effet » tout contraire dans leur intérieur, et ne visent » qu'à manufacturer le plus de produit brut pos- » sible avec le moins de bras possible, doivent » finir, à la longue, par accroître la puissance de » ces peuples aux dépens de la leur ».

Cette opinion contraire au témoignage uniforme de l'histoire ancienne et moderne, aux véritables notions du système commercial devenu le système social des peuples modernes, est trop importante pour la passer sous silence. Il convient et il est

(1) Préface de la Traduct. de Smith, par M. Germain Garnier, sénateur.

utile de l'apprécier, et d'en connaître la justesse ou la fausseté, l'erreur ou la vérité.

Les nations simplement agricoles ne cultivent que pour leur subsistance et pour obtenir de l'étranger les objets d'industrie qui leur manquent. Tant qu'elles restent dant cet état elles sont dans la dépendance absolue des peuples industrieux, et ne peuvent accroître et améliorer leur culture qu'autant que les nations industrieuses et commerçantes en demandent les produits. Lors même que ces produits sont recherchés, et que leur recherche excite chez les nations agricoles les progrès de l'agriculture et l'accroissement de la population, elles n'ont d'autre perspective dans leurs succès que de se procurer plus de vêtements, plus de meubles, plus d'objets de faste et de luxe, dont la consommation ne laisse aucunes traces après elle, et ne sert tout au plus qu'à fomenter des passions folles et ruineuses. Quoique riches en population, maîtres d'un territoire fertile et bien cultivé, abondamment pourvus de tous les objets nécessaires, utiles et fastueux, ces peuples n'en sont ni plus riches, ni plus puissants, ni plus redoutables pour les autres peuples, et ne peuvent jamais le devenir tant qu'ils restent dans l'état agricole, et donnent aux nations industrieuses l'excédant de leurs produits territoriaux en échange des objets de l'industrie et du commerce. Malgré leur richesse appa-

rente, ces peuples ne peuvent disposer ni d'un homme, ni de la plus petite partie de leurs produits territoriaux; les hommes sont indispensables à la culture, et ne peuvent en être détournés que momentanément; les produits agricoles n'ont de valeur que par la demande de l'étranger, et ne laissent en échange que des valeurs qui se consomment rapidement et disparaissent tout-à-fait. Ces peuples sont donc dans un état de faiblesse absolue, n'ont ni forces ni richesses disponibles, et ne peuvent se mesurer contre un autre peuple sans courir les risques d'une destruction totale.

Au contraire, les nations industrieuses et commerçantes qui reçoivent en échange de leur industrie et de leur commerce des productions territoriales et des matières premières, trouvent dans les progrès de leur industrie et de leur commerce des moyens sûrs d'accroître leur population, d'emplir leurs magasins, d'amonceler des richesses et de s'élever au plus haut degré de force et de puissance. A la différence des peuples agricoles elles n'ont pas besoin d'étendre leur population dans la proportion des progrès de leur industrie et de leur commerce, ni de la réserver tout entière aux travaux que l'une et l'autre exigent. Si l'on en croit les écrivains les plus versés en arithmétique politique, un cinquantième de la population suffit pour fournir aux quarante-neuf autres les objets

d'industrie nécessaires à leurs besoins; elles peuvent par conséquent disposer constamment des quarante-neuf cinquantièmes de leur population croissante, et les faire servir à leurs projets de gloire et d'ambition, sans que leur industrie et leur commerce en éprouvent le moindre dommage.

Cette influence du système économique sur la force et la puissance des peuples explique parfaitement pourquoi les peuples cultivateurs n'ont jamais été conquérants, ont rarement fait de grands efforts pour défendre leur indépendance, et n'ont jamais joui de la liberté politique, tandis que les peuples industrieux et commerçants, circonscrits dans un territoire borné et le plus souvent stérile, réduits à une population peu nombreuse, environnés de puissances formidables, se sont longtemps maintenus libres et indépendants au-dehors, ont toujours joui de la liberté au-dedans, ont fait des prodiges de valeur et des sacrifices inouïs pour défendre et conserver leur indépendance, et n'en ont été dépouillés par la conquête que lorsque des circonstances imprévues leur avaient fait perdre leur commerce et leur industrie.

Les Egyptiens, peuple essentiellement agricole, ont presque toujours gémi sous le joug d'une domination étrangère. Dans la confédération des Grecs, les états agricoles furent constamment dominés ou influencés par les états industrieux et commer-

çants. Tyr, Carthage, Syracuse donnèrent des lois à tous les peuples agricoles qui les environnaient, et opposèrent la plus longue résistance aux conquérants qui dévastèrent le monde.

L'histoire moderne, entièrement conforme sur ce point avec l'histoire ancienne, fournit des preuves non moins éclatantes de ce point de fait, et offre des résultats tout aussi décisifs.

Venise, Gênes, les villes anséatiques, Anvers et la Hollande, dans leur origine, dans leur élévation, dans leur grandeur, offrent des monuments certains de la supériorité de l'industrie, et du commerce sur l'agriculture, et de la prépondérance des peuples industrieux et commerçants sur les peuples agricoles. Ces peuples, par leur industrie et par leur commerce, dominèrent en Europe, tant que les autres peuples ne furent qu'agricoles et cultivateurs; on les vit même braver avec honneur, et résister avec gloire aux efforts combinés des puissances agricoles les plus formidables, et tenir parmi les puissances politiques un rang qui ne convenait ni à l'étendue de leur territoire, ni à la grandeur de leur population, mais que justifiaient et garantissaient les tributs que leur industrie et leur commerce imposaient à tous les peuples agricoles?

Ces peuples sont déchus de leur grandeur, non parce qu'ils ont fini à la longue par accroître la

puissance des peuples agricoles aux dépens de la leur, comme le pense l'écrivain éclairé dont j'examine l'opinion, mais parce que des événements imprévus, la découverte d'une route aux grandes Indes par le cap de Bonne-Espérance, ont changé la marche de l'industrie et du commerce, et surtout parce que les peuples agricoles sont devenus à la fois industrieux et commerçants, ont cultivé toutes les branches des richesses, et se sont approprié tous les moyens de force et de puissance.

Qu'on se garde cependant de conclure de cet exemple, que les produits du commerce et de l'industrie sont précaires, et que ceux de l'agriculture sont les seuls solides et durables; que les ressources des peuples commerçants et industrieux doivent diminuer à mesure que les peuples agricoles font des progrès vers la civilisation, et qu'à la fin les nations industrieuses et commerçantes doivent perdre leur puissance, et céder le premier rang aux nations agricoles.

Sans doute les peuples agricoles tendent à secouer le joug des arts qui les rendent tributaires des peuples industrieux, et successivement ils entrent en partage des richesses générales de l'industrie et du commerce; et lorsqu'ils sont parvenus à ce période éclatant, ils rivalisent avec avantage les nations qui étaient en possession de l'industrie et du commerce. Mais ces efforts qui

attestent la puissance de l'industrie et du commerce, ne doivent point inquiéter les peuples industrieux et commerçants, cette tendance qui menace leur intérêt agit lentement; les Colbert, qui peuvent en presser l'action, sont rares, et ne sont pas toujours écoutés et suivis; les circonstances, les événements gênent, s'ils n'arrêtent pas son cours, des siècles s'écoulent avant qu'elle ait atteint le but, et alors même de nouveaux pays se sont peuplés; des peuples nouveaux appellent les capitaux et l'activité des peuples industrieux et commerçants, et leur assurent un empire toujours prospère, toujours florissant, tant qu'il y aura un coin du globe à peupler et à cultiver.

Ainsi, les rapports des peuples industrieux et commerçants, avec les peuples agricoles, ne sont point à la longue préjudiciables aux premiers; ils leur sont au contraire favorables, et cependant ils ne nuisent, ni ne préjudicient point aux derniers. Ces rapports sont utiles aux uns et aux autres, mais à des degrés différents, et cette différence prouve évidemment l'erreur dans laquelle sont tombés les économistes, quand ils prétendent que l'industrie et le commerce n'augmentent point le revenu général des peuples, et n'opèrent que des échanges sans profit et sans retour pour personne; il est au contraire certain que tous les peuples tirent plus ou moins d'avantages du commerce

étranger ; car tous sont plus ou moins industrieux et commerçants. Ce qui est vrai pour chaque état l'est également pour les classes, pour les individus qui tirent principalement leur revenu du commerce étranger, et qui le plus souvent ne prennent aucune part au revenu territorial.

Dans un tel ordre de chose, l'impôt unique sur le revenu territorial n'atteindrait pas toutes les branches de revenu ; chacun ne contribuerait pas aux charges publiques dans la proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'état, et l'égalité des contributions dans la proportion du revenu serait violée et détruite.

Enfin, l'impôt unique sur les produits territoriaux serait insuffisant pour subvenir aux besoins immenses des états ; et, en supposant même ces besoins infiniment modérés, il serait ruineux et insupportable pour les peuples.

Sans m'appesantir à cet égard sur des preuves devenues inutiles, puisqu'aucun peuple n'a adopté le système de l'impôt unique sur les produits territoriaux, puisque ce système, d'abord prôné avec chaleur, ne compte presque plus de partisans, je me contenterai de citer un fait qui seul suffit pour faire apercevoir l'impossibilité absolue de le mettre en pratique.

En Angleterre, la taxe territoriale qui, à 4 sch. pour livre, produit 2,037,627 liv. st., environ

50,000,000 de francs, occasione souvent des murmures, tandis que la taxe sur l'orge, qui dans ses diverses formes produit 3 millions st., environ 75 millions de francs, est à peine sentie (1).

Si, au lieu de 2 millions st. de taxe sur le revenu territorial, dont le poids excita souvent des murmures, on imposait environ 55 millions st., somme à laquelle s'élèvent en Angleterre tous les impôts en temps de paix, cet impôt, 27 fois au-dessus du taux ordinaire, ne serait pas payé et ne pourrait pas l'être. Cet impôt doit être acquitté exclusivement sur la portion du revenu territorial affectée au propriétaire, portion évaluée à 25 millions st. par les appréciateurs les plus éclairés et les plus disposés à grossir le revenu de l'Angleterre et de l'Ecosse. L'impôt absorberait donc, dans cette hypothèse, la totalité du revenu des propriétaires, et les dépouillerait effectivement de leur propriété (2).

Cet aperçu, dont on ne peut guères contester l'exactitude, donne la juste mesure de l'impôt unique sur le revenu territorial, et me semble ne

---

(1) Du Revenu public de l'Angleterre, par Sinclair.

(2) A Brief Exam. into the increase of the revenue comm. and navig. of great Britain. since the concl. of the peace, en 1783, by M. Beeke.

laisser aucun doute sur l'erreur et la méprise de la doctrine des économistes.

Si l'impôt unique sur le revenu territorial a eu de nombreux partisans, et si la réputation de lumières, d'intégrité et de vertu dont jouissaient ses sectateurs, le firent jouir d'une haute considération, malgré la résistance de ses nombreux adversaires, de bons esprits ont voulu aussi réduire toutes les contributions à un seul impôt, soit sur les personnes, soit sur un objet de consommation générale; mais tous ces systèmes marquent trop peu dans l'histoire de la science, et tiennent de trop près à son enfance, pour qu'il soit utile de les reproduire. Toutes les idées d'impôt unique ont été enveloppées dans la chute du système des économistes; la doctrine de Smith, qui assujettit à la contribution les diverses sortes de revenu, a généralement prévalu, et il ne me reste à considérer que les divers modes par lesquels on a essayé, en France et en Angleterre, d'atteindre chaque espèce de revenu.

CHAPITRE IV.

De l'Impôt foncier.

Contribution sur le revenu territorial.

Le revenu territorial, qui ne peut être ni caché, ni dissimulé, qui forme assez généralement une des principales sources du revenu des peuples, a été presque partout le premier objet des contributions publiques, et il semble qu'aucun revenu n'est plus propre à y être assujetti. Il est certain, il est évident, il forme presque partout la branche la plus considérable du revenu général (1). Cette contribution présente cependant des inconvénients graves, ruineux pour les contribuables, nuisibles aux progrès de l'agriculture et funestes à la richesse nationale; elle est nécessairement arbitraire, parce qu'il est incertain si le revenu qu'elle affecte n'est pas imposé dans une proportion plus forte que les autres sortes de revenu; parce qu'elle ne peut être répartie également entre chaque contribuable; parce que sa perception est accompagnée

(1) « Les rentes foncières et la rente ordinaire de la » terre sont peut-être l'espèce de revenu qui peut le mieux » supporter une taxe particulière. » (Smith, pag. 332, tom. 4.)



de difficultés nombreuses et pour ainsi dire insurmontables.

L'examen de ces divers inconvénients me semble devoir répandre sur cette matière toutes les lumières que son importance peut faire désirer.

L'égalité de contribution, proportionnellement au revenu dont chacun jouit dans l'état, est la loi fondamentale d'un bon système de contribution; et c'est avec raison que Smith a comparé les contributions des individus d'une grande nation aux frais d'administration que les co-propriétaires d'un grand bien sont tenus de payer à raison de l'intérêt respectif qu'ils ont à la chose. Cette comparaison dont la justesse est frappante, donne l'idée la plus exacte de la nature et de l'objet des contributions dans l'état présent des peuples civilisés; mais malheureusement si la théorie plaît à l'esprit, la pratique doit désespérer tous les amis de l'ordre et de la justice. Plus la règle établie par Smith est juste et salutaire, plus on doit s'affliger quand on considère les difficultés insurmontables qui s'opposent à son observation.

N'est pas susceptible d'égalité proportionnelle avec les autres revenus.

L'égalité proportionnelle de la contribution du revenu territorial, est nécessairement subordonnée à l'égalité proportionnelle de la contribution des autres revenus dont se compose le revenu général. Les propriétaires du revenu territorial ne peuvent être imposés proportionnellement au revenu dont

ils jouissent, qu'autant que les propriétaires du revenu des fonds ou capitaux, de l'industrie et du commerce sont imposés dans la même proportion. De là proportion exacte de la contribution entre ces divers revenus peut seulement résulter l'égalité proportionnelle; peu importe que les propriétaires d'un même revenu soient imposés proportionnellement à la part dont ils jouissent respectivement, il n'y a pas d'égalité proportionnelle si la même proportion n'existe pas par rapport aux propriétaires des autres revenus. Mais par quel moyen connaître et déterminer les rapports qui existent entre ces divers revenus? Ce ne pourrait être que par le secours de la statistique; malheureusement l'obscurité de cette science chez tous les peuples, nous autorise à dire que les gouvernements n'ont encore acquis aucunes connaissances positives sur cette matière; les plus éclairés possèdent à peine quelques notions élémentaires et insuffisantes pour leur servir de guide dans ce labyrinthe ténébreux.

Qu'arrive-t-il cependant de cette incertitude fâcheuse? La règle de l'égalité proportionnelle est abandonnée au hasard; son application est équivoque; les avantages qu'on devait s'en promettre sont précaires et illusoires; le propriétaire du revenu territorial est sacrifié au propriétaire du revenu des capitaux, de l'industrie et du commerce; la

propriété perd de sa valeur dans la proportion de la surcharge qu'éprouve son revenu; l'agriculture négligée se détériore, et une des principales sources de la richesse générale se dessèche et s'appauvrit.

Quelques écrivains pensent que les erreurs qu'on peut commettre à cet égard ne sont pas nuisibles, parce que l'impôt sur le revenu territorial est un impôt sur les produits territoriaux, qui en augmente le prix, et qui est acquitté par le consommateur.

Il existe en effet des contributions qui affectent les choses sur lesquelles elles sont assises, qui en élèvent le prix, qui se confondent avec lui, et sont acquittées par les consommateurs dans la proportion de leurs consommations.

Mais cet avantage précieux ne s'étend point aux contributions sur le revenu territorial; elles ne peuvent, dans aucun cas, ni en augmenter la quotité, ni en élever le prix, ni autoriser les contribuables à s'en faire rembourser par qui que ce soit.

Le revenu territorial a trois destinations distinctes. Il paie les salaires du cultivateur, rembourse les avances faites à la culture, et acquitte la rente du propriétaire. Les deux premières affectations ne peuvent être grevées par l'impôt sans compromettre les produits de l'agriculture. Si le cultivateur ne reçoit point les salaires qui lui sont

dus, il ne travaille point; si les avances faites à la culture ne sont point remboursées, celui qui les a faites n'en fait plus, et la terre reste inculte ou est mal cultivée; et dans les deux cas ne donne que peu ou point de produits : l'impôt ne peut donc porter que sur la rente du propriétaire.

Si le revenu territorial, dans ses diverses destinations, est distribué en nature; si les salaires du cultivateur, les avances de la culture et la rente du propriétaire, sont pris sur les produits territoriaux, la portion du propriétaire, quoique grevée par l'impôt, ne se vend qu'au même prix que sont vendues les deux autres portions, et toutes trois sont également soumises à la loi de la rareté, ou de l'abondance, du besoin, ou de la demande; dans ce cas, l'impôt n'augmente point le prix des produits territoriaux, et reste tout entier à la charge du propriétaire.

Si la rente du propriétaire est payée en valeur métallique, sur qui le propriétaire reprendra-t-il l'impôt dont elle est grevée, par qui s'en fera-t-il rembourser?

Supposera-t-on que, lors de la stipulation de la rente, le propriétaire a fait entrer l'impôt dans les calculs qui ont servi à la former? Cette assertion serait contraire aux plus simples notions de la matière.

La rente du propriétaire est toujours et néces-

sairement restreinte à la portion des produits qui excède le paiement des salaires du cultivateur et des avances du fermier : rien ne peut changer cette base, elle est immuable et invariable. La rente peut s'élever ou baisser suivant la progression du prix des denrées, des frais de culture, de l'étendue et de l'intérêt des avances ; mais l'impôt auquel elle est assujettie ne peut en aucune manière influer sur cette progression ; le propriétaire ne peut dans aucun cas demander à son fermier l'augmentation de la rente dans la proportion de l'augmentation de l'impôt qui le grève. Si les produits n'ont pas augmenté de prix, le fermier ne peut pas en augmenter la rente malgré l'augmentation de l'impôt ; si les produits ont augmenté de prix, le fermier augmentera la rente du propriétaire, mais sans aucun égard à l'impôt. L'augmentation aurait lieu quand même l'impôt n'existerait pas.

Ainsi, il est de toute évidence que l'impôt sur le revenu territorial n'est point un impôt sur les produits territoriaux ; qu'il n'en augmente point le prix et n'est point acquitté par les consommateurs : cet impôt reste tout entier à la charge du propriétaire, et diminue d'autant son revenu.

Cette théorie a été récemment combattue en Angleterre par un écrivain dont les ouvrages jouissent d'une grande considération.

Tout impôt, dit cet écrivain, qu'il soit sous la

forme d'impôt foncier, de dîme ou d'impôt sur les produits, augmente les frais de la production, et doit par conséquent faire hausser le prix des produits de l'agriculture (1).

Il n'est pas facile de comprendre comment des impôts sur l'agriculture ou sur les produits font partie des frais de la production. Dans leur acception naturelle, les mots *frais de production* comprennent nécessairement tout ce qui est nécessaire, utile ou avantageux à la production, tout ce qui concourt à l'opérer, tout ce qui la facilite, la développe et l'abrège. Or, on ne trouve rien de tout cela dans l'impôt. La production existe sans lui comme avec lui, elle n'en reçoit aucune influence directe ni indirecte; il n'existe par conséquent aucune identité, aucune assimilation entre l'impôt et les frais de production.

Comment donc M. Ricardo a-t-il été conduit à leur confusion? C'est par le paradoxe le plus étrange.

Cet écrivain pense que le prix du blé se règle d'après les frais que coûte la production des plus mauvaises terres, et comme la production des mauvaises terres égale à peine leurs frais de culture, M. Ricardo en conclut que l'impôt sur les

(1) Des Principes de l'Écon. pol. et de l'impôt, par M. Ricardo, ch. 9.

terres doit être nécessairement compris dans les frais de production.

Mais il me semble que c'est là un véritable paralogisme.

C'est un principe fondamental en économie politique, que le prix des produits agricoles comme celui de toute autre industrie dépend de l'offre et de la demande. Ébranler ce principe ce serait porter le désordre et la confusion dans la science de l'économie politique et la saper jusque dans ses fondements.

On s'abuse, lorsqu'on se persuade que le cultivateur, comme le producteur de l'industrie et du commerce, qui ne retrouve pas dans le prix des produits de son industrie les frais qu'ils lui ont coûté, et l'impôt auquel il sont assujettis, peut diminuer la culture de ses terres jusqu'à ce que le prix de leurs produits lui donne le montant des salaires et des intérêts du capital. Cela est vrai du fermier, comme de tous les entrepreneurs de travail; tous retirent leur capital d'un emploi stérile pour le porter dans un emploi profitable; mais il n'en est pas ainsi de tous les capitalistes et surtout des propriétaires du sol qui possèdent la partie la plus considérable des capitaux d'un pays. Si ces propriétaires cessaient de cultiver leur propriété, ils la perdraient presque tout entière. Placés dans l'alternative fâcheuse de se ruiner tout à

14 *

coup en cessant la culture de leur propriété, ou de retarder leur ruine en faisant chaque année le sacrifice d'une partie de leurs avances, ils n'hésitent pas, et se résignent à des sacrifices qui leur laissent l'espérance d'une meilleure condition.

Ainsi les mauvaises terres sont encore cultivées long-temps après que leurs produits ne suffisent plus au remboursement des frais de leur culture. Dans ce cas, si elles sont encore assujetties à des impôts, le propriétaire les paie non comme frais de production, mais comme un surcroît de charges qui pèse sur la propriété.

Il est bien vrai cependant que si les frais de culture et l'impôt excèdent chaque année le prix des produits des mauvaises terres, le propriétaire sera forcé d'en abandonner la culture et de se contenter de leurs produits naturels; ce qui diminuant la masse des produits agricoles en élevera le prix jusqu'à ce qu'il arrive au taux où il suffira pour rembourser les salaires du travail, l'intérêt du capital, le montant de l'impôt et la rente de la propriété; mais dans ce cas même l'impôt ne sera pas supporté par le consommateur, car il n'influe en aucune manière sur l'offre et la demande de la production, les seuls régulateurs de tous les prix. L'impôt ne sera pas non plus supporté par les salaires, ni par les capitaux qui sont les instruments de la production, et qui ne pour-

vaient éprouver la moindre réduction sans perdre de leur force et de leur énergie; il retombera tout entier sur le propriétaire, soit que le prix de la production lui donne un bénéfice ou ne lui en donne pas.

Ce qui peut avoir induit en erreur M. Ricardo, c'est que certains impôts se confondent avec les fruits de l'agriculture, et cette confusion est si forte qu'il est presqu'impossible de les séparer et de distinguer ce qui appartient à l'impôt de ce qui dérive des frais de culture. Tels sont les impôts sur les chevaux de labour, sur le fer, le bois, les cuirs, le sel, les suifs. De combien ces impôts élèvent-ils les salaires du travail agricole, c'est ce qui est entièrement inconnu; mais il ne s'ensuit pas de là que les impôts additionnels aux frais de culture sont supportés par le consommateur. Ils restent au contraire à la charge du propriétaire comme les salaires du travail et les intérêts du capital. C'est un prélèvement de plus qu'il doit souffrir sur le prix des produits. Si ce prix n'est pas absorbé par tous les prélèvements le surplus lui appartient. Si les prélèvements absorbent le prix total des produits, le propriétaire ne tire aucun profit de sa propriété; si le prix des produits ne suffit pas au remboursement de tous les prélèvements, le propriétaire est en perte d'une partie de ses avances et n'a aucun moyen

de s'en dédommager sur le consommateur, parce qu'il ne peut en aucune manière influer sur le prix de ses produits.

Cette démonstration qui jusqu'ici n'était que rationnelle, est maintenant pleinement confirmée par l'expérience récente qu'en a faite l'Angleterre.

Pendant la guerre de la révolution française, la population et l'agriculture firent en Angleterre d'immenses progrès. Il est cependant vraisemblable que la progression de l'agriculture ne fut pas aussi rapide que celle de la population. La qualité des nouvelles terres mises en culture en fut la cause. De là, il arriva que la demande des productions agricoles étant supérieure à leur offre, leur prix s'éleva à une hauteur démesurée; peut-être aussi la détérioration de la valeur monétaire eut-elle une grande part à cette hausse prodigieuse des produits agricoles. Le gouvernement, habile à suivre les profits partout où ils existent, frappa les instruments et les agents de l'agriculture de nombreux impôts qui, ne tombant que sur les profits, furent acquittés sans réserve et sans murmure.

La paix diminua nécessairement la masse des consommations et les ressources des consommateurs; elle permit aussi de rétablir la valeur monétaire dans son état naturel, les résultats de ces diverses causes ne se firent pas attendre. Les

produits agricoles éprouvèrent dans leur prix une baisse si considérable, que les fermiers ne purent tenir leurs engagements, et que la rente des propriétaires éprouva une si forte diminution, que la prospérité de l'Angleterre en parut ébranlée.

Cependant les impôts qui pesaient sur le cultivateur subsistaient encore, et ils ne protégèrent ni le propriétaire ni la propriété contre la baisse du prix des produits agricoles, on les regarda au contraire comme la cause de la ruine des cultivateurs et des propriétaires; cette cause y contribuait sans doute, mais elle n'était ni la seule, ni la plus considérable; toutefois elle entraîna l'opinion publique et força les ministres à supprimer les impôts les plus onéreux sur l'agriculture, mesure qui ne soulagera certainement les propriétaires, mais qui ne rétablira pas le prix des produits agricoles au taux nécessaire pour faire fleurir l'agriculture.

Après une épreuve aussi concluante, il me semble que le paradoxe de M. Ricardo ne peut plus faire illusion à personne, et doit au contraire donner une nouvelle garantie au principe de l'offre et de la demande, ce principe fondamental de la science économique.

On fait encore une objection assez spécieuse;

on prétend que l'impôt territorial ne grève point les propriétaires du revenu foncier, parce qu'ils n'ont acheté leurs propriétés que sur le taux du produit, déduction faite de l'impôt qui les grevait. En admettant ce fait dans toute son étendue, il en résulterait tout au plus que les propriétaires n'ont pas le droit de se plaindre de l'impôt qui existait à l'époque de leur acquisition, quand même il blesserait l'égalité proportionnelle; mais à l'égard des augmentations de cet impôt depuis leur acquisition, qui, dans certains pays et notamment en France, ont lieu pour ainsi dire chaque année, il est évident que l'objection est sans force, et n'atténue point le vice de cette augmentation.

D'ailleurs, est-il bien vrai que l'acquéreur ait toujours la faculté de mettre l'impôt territorial à la charge du vendeur? S'il arrive quelquefois que le vendeur est plus pressé de vendre que l'acquéreur d'acheter, et que dans ce cas l'acquéreur fait la loi au vendeur, peut-on dire que l'acquéreur n'est jamais pressé de placer son argent et que le vendeur l'est toujours de se défaire de sa propriété, et alors comment croire que l'acquéreur fait la loi au vendeur. Tirer de ces cas particuliers une règle générale, me paraît tout aussi raisonnable que de conclure du particulier au général. La vérité est que la mutation des propriétés foncières ne se fait

jamais sur des bases communes, mais sur les dispositions particulières de chaque vendeur et de chaque acquéreur. L'objection n'est donc pas fondée.

N'est pas susceptible d'égalité proportionnelle entre les contribuables.

Ainsi, rien n'indique si l'impôt ancien et nouveau sur le revenu territorial excède la part que ce revenu doit payer proportionnellement aux autres revenus; la loi de l'égalité proportionnelle n'est qu'un vain fantôme qui, de loin, en impose par sa majesté, et, de près, n'offre qu'une ombre fugitive.

L'arbitraire qui règne dans l'assiette des contributions sur le revenu territorial, comparativement aux contributions sur les autres revenus, s'étend encore à la répartition de ces contributions entre les divers contribuables qui y sont assujettis.

Jusqu'ici on n'a découvert et pratiqué que trois modes de répartition, et malgré toute l'attention des gouvernements et les réclamations universelles des peuples, chacun d'eux présente des inconvénients plus ou moins fâcheux, d'où l'on peut conclure avec quelque fondement qu'il n'y a pas de moyens de parvenir à une répartition bonne ou même supportable.

Le mode le plus vanté, le plus généralement suivi, que tous les peuples appellent par leurs

vœux (1), que tous les gouvernements désirent avec un égal empressement, le cadastre ou l'évaluation générale du produit territorial, présente les plus grandes difficultés dans sa confection, et n'offre encore qu'une égalité incertaine et de peu de durée; il exige tant de connaissances, d'intégrité et d'exactitude dans les appréciateurs auxquels le soin en est confié, qu'on a à redouter à la fois leur ignorance et leur faveur, leur inattention ou leur paresse. Sa formation est d'ailleurs si lente, que, dans les états d'une certaine étendue, des siècles suffiraient à peine pour lui donner la perfection nécessaire (2); il coûte des sommes si considérables, que tous les états doivent être effrayés d'en faire l'avance. Enfin, quand après des siècles, après une dépense ruineuse, après la réunion des plus grands efforts, on est parvenu au but, on ne jouit pour ainsi dire que momentanément du fruit d'un si grand travail. Les mutations de propriété, les progrès de l'industrie agricole, le temps qui dans sa marche change et détruit tous les rapports, améliore les mauvaises propriétés, détériore les

(1) Le cadastre existe dans une grande partie de l'Allemagne, en Bohême, en Autriche, en Prusse, en Bavière et dans une partie de l'Italie. (*Mém. sur les Imp.*)

(2) Le cadastre de la Bohème a duré près d'un siècle. *Ibid.*

bonnes; tout nécessite la révision fréquente du cadastre, et la nécessité d'un redressement continuel annonce suffisamment le vice intrinsèque de sa constitution.

Le second mode, qui a obtenu l'assentiment de plusieurs écrivains et notamment de Smith, est celui qui était pratiqué à Venise, et qui consistait à répartir l'impôt d'après les baux dont la publicité était indispensable, et d'après l'estimation des terres que le propriétaire cultivait lui-même.

Les baux sont sujets à tant de fraude, et donnent lieu à tant de procès et de litiges, qu'on ne peut les regarder comme une mesure sage, économique et salutaire; on ne la trouve établie qu'à Venise; aucun autre peuple n'a été tenté de la prendre pour modèle, et si elle pouvait convenir à un peuple resserré dans un territoire de peu d'étendue, où l'autorité publique toujours présente partout exerçait une surveillance individuelle, et trouvait dans sa toute-puissance la certitude d'une obéissance absolue, elle ne pourrait être adaptée aux grands états qui se gouvernent par des principes généraux, et ne se maintiennent en quelque sorte, que parce qu'ils comportent une grande latitude d'obéissance.

D'ailleurs, l'estimation des terres que le propriétaire cultive par lui-même, qui doit compléter la mesure des baux, donnerait lieu à des travaux

infinis dans les pays de petite culture où la propriété est divisée à l'infini, et où chaque petit propriétaire cultive lui-même sa propriété. Les frais, le temps, les connaissances que cette estimation exigerait, les procès auxquels elle donnerait lieu, équivaudraient, s'ils n'étaient pas supérieurs, aux inconvénients que nous avons reprochés au cadastre.

La répartition par des commissaires locaux est le troisième mode usité le plus généralement dans les pays où il n'y a point de cadastre; il est suivi en France et en Angleterre, mais il diffère essentiellement dans les deux pays.

L'Angleterre a une base fixe pour établir sa répartition, c'est l'évaluation de son revenu territorial, faite il y a plus d'un siècle par les propriétaires eux-mêmes. Cette évaluation, qui n'a jamais varié depuis, ne laisse aux répartiteurs qu'à subdiviser l'impôt annuel entre les divers propriétaires du revenu, et cette subdivision n'offre qu'un simple calcul arithmétique qui n'est susceptible ni d'erreur, ni d'abus, ou dont l'erreur et l'abus se découvrent facilement par le rapprochement de la taxe annuelle et de l'évaluation ancienne.

Ce mode a aussi ses inconvénients, les anciennes évaluations n'ont pas été faites avec exactitude lorsqu'elles furent ordonnées, Guillaume III, appelé au trône d'Angleterre par les vœux des

amis de la liberté, comptait encore dans la nation de nombreux adversaires; ils ne se piquèrent pas d'une grande exactitude dans l'appréciation de leur revenu, et ne furent pas fort empressés de le partager avec un prince qu'ils regardaient comme un usurpateur. Les amis de la liberté et de la révolution, par des motifs contraires, donnèrent des déclarations plus exactes et exécutèrent avec plus de fidélité une loi qui était leur ouvrage. De cette différence de principe et de conduite résultèrent de grandes inégalités dans la répartition de la taxe du revenu public, inégalités qui se sont prolongées et subsistent encore, parce que l'évaluation primitive n'a point été réformée; mais ces inégalités ne blessent que la justice distributive, et ne sont point oppressives. La baisse des valeurs métalliques dans lesquelles l'évaluation première a été faite, la hausse des produits territoriaux, l'amélioration de l'agriculture, ont rendu ces inégalités moins pesantes, ou du moins en font paraître le poids moins insupportable. Quelques-uns sont plus imposés que d'autres, mais aucun n'est surchargé, et l'impôt léger pour tous ne décourage personne.

En France, il n'existe point d'évaluation du revenu territorial, de sorte que la répartition n'est dirigée par aucun guide sûr et fidèle. L'as-

semblée constituante, qui créa la contribution foncière, crut y suppléer en annonçant que le taux auquel elle avait fixé la contribution totale, était le sixième du revenu net du territoire, d'où il résultait que la répartition sur les propriétaires du revenu net ne devait pas excéder le sixième de leur revenu territorial; mais les répartiteurs n'étant point autorisés à s'arrêter à cette limite, forcés au contraire de répartir la somme totale imposée par la loi, sans aucun égard à l'étendue du retranchement que la répartition faisait éprouver au revenu de chaque propriétaire, des réclamations générales s'élevèrent de toutes parts contre l'excès de la contribution, et avertirent l'assemblée constituante de la méprise dans laquelle elle était tombée, quand elle avait supposé que la contribution qu'elle avait établie n'était que le sixième du revenu total.

L'assemblée législative, qui succéda à l'assemblée constituante, composée toute entière de membres nouveaux, convaincue par expérience de l'inexactitude du rapport supposé entre la contribution et le taux fixé pour sa répartition, essaya d'y remédier en modérant ce taux : elle le fixa au cinquième au lieu du sixième; c'est-à-dire, que la répartition ne devait pas excéder le cinquième du revenu net de chaque contribuable.

Mais cette modération n'était ni plus rassurante pour le contribuable, ni plus profitable aux répartiteurs. Les uns n'avaient que leur opinion et leur conscience pour guide et pour garants de leur opération. Les autres ne pouvaient s'appuyer sur aucune certitude pour accuser et convaincre les répartiteurs d'erreur ou de malveillance. Si les répartiteurs avaient voulu procéder d'une manière assurée, ils auraient dû appeler le contribuable à l'appréciation du revenu imposable; mais ils n'étaient pas autorisés à cette opération; elle eût d'ailleurs été impossible, soit à cause du temps qu'elle eût exigé, soit à cause des dépenses qu'elle eût occasionées, soit à cause des procès qu'elle eût indubitablement provoqués : en un mot elle eût réuni tous les inconvénients d'un cadastre, parce qu'elle lui eût été en tout semblable. A défaut d'estimation préalable du revenu imposable, la répartition était nécessairement incertaine et arbitraire, et il est assez difficile de prévoir ce qui serait arrivé si le papier monnaie, dont la baisse graduelle et successive modérait l'excès de la contribution, ne fût venu au secours des contribuables, des répartiteurs et des législateurs.

Après la disparition du papier monnaie, la contribution foncière fut portée encore une fois à 240 millions; mais le corps législatif ne pres-

crivit alors ni n'indiqua aucune règle de répartition; il pensa sans doute que la réunion de neuf départements qui prenaient un dixième de la contribution générale à la décharge de tous les contribuables, offrirait un dégrèvement suffisant, et que personne n'aurait à se plaindre de la taxe qu'il aurait à supporter. On se trompa encore; des plaintes universelles et plus que tout cela le non paiement de la majeure partie de la contribution foncière forcèrent le corps législatif de diminuer le taux de la contribution; elle fut réduite successivement à 210 millions, taux auquel elle a été maintenue depuis, et auquel elle paraît maintenant fixée.

Mais toutes ces réductions n'ont point satisfait les peuples, ni fait cesser leurs plaintes, et le gouvernement s'est vu forcé de recourir à une mesure qui équivaut, à peu de chose près, à un cadastre. Puisse-t-il ne s'être pas mépris en se rapprochant d'une méthode qui paraît être et qui est peut-être la moins mauvaise de toutes, mais qui ne peut remédier au vice inhérent à la contribution même, et doit au contraire l'aggraver. Quel que soit l'événement, il importe de remarquer que la nature des choses a conduit le gouvernement de la France à reconnaître que la répartition de la contribution foncière ne doit pas être abandonnée au hasard, mais doit au contraire reposer

sur des bases fixes et certaines, et malheureusement l'expérience constante de tous les peuples prouve que ces règles n'existent et ne sont observées nulle part, d'où l'on est assez bien fondé à conclure qu'il ne peut pas en exister.

Arbitraire dans son assiette, arbitraire dans sa répartition, la contribution foncière offre encore des difficultés nombreuses dans sa perception.

Le meilleur mode de la percevoir est un problème en théorie; l'époque de sa perception varie parmi les peuples les plus éclairés, et peut-être n'est-il pas facile de la faire concourir avec les besoins des états et les intérêts des contribuables. Les moyens qu'elle emploie, et qui lui sont indispensables, sont souvent vexatoires, et quelquefois oppressifs; les frais qu'elle occasione ne sont pas aussi modiques qu'on le pense communément. Si l'on considère les pertes auxquelles elle est exposée par les retards dans le paiement, les non valeurs et l'intempérie des saisons, on est effrayé de la somme des frais ou des défalcations qui en diminuent les produits. Chacun de ces inconvéniens en particulier, et tous ensemble, ont des résultats déplorables que les lumières, la sagesse et la prudence des gouvernemens ne peuvent prévenir, arrêter ni même atténuer. Entrons dans le détail de ces diverses considérations, et l'on en apercevra la justesse et l'importance.

Est d'une perception difficile.

Perception en nature.

On ne connaît jusqu'à présent que deux modes de perception, la perception en nature et la perception en valeurs monétaires; et l'une et l'autre ont des avantages et des inconvénients qui semblent se balancer, et laissent l'esprit dans le doute et l'irrésolution.

Les nombreux partisans de la contribution en nature en vantent l'égalité, la facilité, la commodité et le bon marché.

Ils la trouvent égale, parce que chaque contribuable paie exactement la même quotité;

Facile, parce qu'elle se fait sur les produits mêmes, lorsqu'ils sont encore existants sur le sol;

Commode, parce qu'elle débarrasse le contribuable de toute inquiétude, lui laisse la liberté de disposer comme il lui plaît de la portion des produits qui lui restent après la perception de la contribution, et l'affranchit des vexations du percepteur et de l'oppression des contraintes;

Peu dispendieuse, parce qu'elle n'occasionne que les frais indispensables et communs à tout revenu territorial.

Ces considérations, qui motivent le premier mode de perception, sont combattues par des considérations non moins puissantes, ni moins dignes d'attention.

L'égalité, dont on fait honneur à la perception

en nature, n'est aux yeux des partisans de la perception en valeurs monétaires, que nominale, et n'a ni réalité, ni efficacité.

Les produits territoriaux ne sont pas spontanés; ils sont le résultat combiné du travail, des avances et du sol. Ce résultat n'est ni égal, ni le même partout. Dans des sols différents, le même travail, les mêmes avances et la même étendue du terrain donnent des produits très-inégaux : la perception qui atteint également ces produits inégaux, est donc effectivement inégale; et ce qu'il y a de plus fâcheux, c'est que cette inégalité écrase les propriétaires des terrains mauvais ou médiocres, et favorise les propriétaires des bonnes terres. Si par exemple la perception en nature enlève à tous les propriétaires le cinquième de la totalité du produit territorial, ce cinquième, dans les mauvaises terres, peut affecter les deux tiers du produit net; dans les médiocres, la moitié; et dans les bonnes, le tiers, parce que dans les mauvaises, les médiocres et les bonnes, il a fallu plus ou moins de travail, d'avances et de terrain, et que cette différence diminue nécessairement la somme des produits qui restent au propriétaire, après la perception de la contribution. L'égalité de la perception en nature n'est donc que nominale, et ne mérite aucune considération.

La facilité, la commodité, et le bon marché de

cette perception, n'ont ni plus de certitude, ni plus de réalité.

Sans doute la perception en nature, au moment de la récolte, paraît facile, commode, et peu dispendieuse pour l'état et pour le contribuable; mais la perception n'est pas faite, parce que le contribuable a laissé à la disposition de l'état, sa part contributoire des produits qu'il récolte; il faut encore que l'état la convertisse en valeurs monétaires, et cette conversion, peu onéreuse pour les particuliers, est ruineuse pour l'état.

Il ne peut l'opérer que de deux manières, par la régie, ou par la ferme.

La régie nécessiterait une armée de préposés, d'innombrables bâtiments, des détails immenses qu'il serait impossible de suivre et de surveiller. Dans les empires d'une vaste étendue, la fraude dévorerait une grande partie des produits, les frais absorberaient l'autre, et il ne serait pas impossible que les produits de la perception ne fussent pas suffisants pour en acquitter la dépense.

La ferme n'offre pas les mêmes inconvénients; mais elle n'est ni plus avantageuse ni plus rassurante. Dans une foule de localités, il serait impossible de trouver des fermiers, ou ceux qui se présenteraient n'offriraient aucune garantie; dans d'autres, le cautionnement qu'on exigerait d'eux, écarterait la concurrence, ou la réduirait à un si

petit nombre d'individus qu'ils auraient la plus grande facilité de se coaliser, pour faire baisser le prix de la ferme, s'en partager les bénéfices, et s'enrichir aux dépens de l'état. Partout les chances que les fermiers auraient à courir, à cause de l'intempérie des saisons, ou de l'incertitude du prix des récoltes, leur donnerait le droit de prétendre à de gros bénéfices qui diminueraient d'autant les produits de la perception en nature.

Les prétendus avantages de la perception en nature ainsi écartés, les partisans de l'autre mode de perception lui font un reproche extrêmement grave; ils l'accusent d'être un obstacle à l'amélioration de l'agriculture, et d'exercer sur elle une influence funeste. Ils observent que l'agriculture ne prospère et ne peut prospérer que par les avances du propriétaire, par les desséchements, les plantations, les clôtures et les engrais; qu'aucun propriétaire ne se détermine à faire ces avances fructueuses, si elles ne servent qu'à grossir la contribution, si la perception en nature lui en ravit les fruits, ou du moins ne lui laisse recueillir qu'une partie des bénéfices qu'il avait droit de s'en promettre; que le propriétaire ne s'occupe efficacement d'améliorations que lorsqu'elles tournent à son profit, et sont à la fois la récompense de ses soins et un encouragement à de nouveaux bénéfices, faculté qui n'appartient point à la contribution en nature, et

qui est réservée exclusivement à la perception en valeurs monétaires.

Ces deux opinions, de quelque côté qu'on les considère, ont chacune leur mérite particulier; mais comme il arrive presque toujours dans les matières politiques et économiques, ni l'une ni l'autre ne sont rigoureusement exactes, et n'ont droit à un assentiment exclusif; elles sont également bonnes ou mauvaises suivant les lieux, les circonstances, l'état de l'industrie et les progrès du commerce; et toute la sagesse des gouvernements consiste à bien saisir, et à peser avec attention ces diverses considérations.

Perception en espèces.

Partout où les produits territoriaux ne peuvent pas circuler facilement ni trouver un échange sûr, rapide, et équivalent contre des valeurs monétaires; partout où ces produits sont en quelque sorte stagnants, et n'ont que peu ou point de débouché, la perception en nature, toute inégale qu'elle est, quelqu'obstacle qu'elle oppose aux progrès de l'agriculture, quoiqu'elle soit peu profitable au revenu public, est sans contredit préférable à la perception en valeurs monétaires. L'état a plus de moyens que les individus pour convertir son revenu territorial en valeurs monétaires, et lui conserver toute sa valeur. Il s'en occupera avec plus de zèle, y portera plus de lumières, et par conséquent y réussira mieux. Son intérêt actuel et

pressant est un stimulant qui ne peut être surpassé ni égalé par l'intérêt privé. D'un autre côté, le contribuable n'étant plus assujetti à donner des valeurs monétaires qu'il ne peut pas toujours se procurer avec ses produits, ou qu'il ne peut obtenir qu'en faisant les plus grands sacrifices, n'éprouve aucune vexation, se livre paisiblement à ses travaux accoutumés; et s'il ne marche pas vers la prospérité, du moins il ne s'abandonne point au découragement et au désespoir.

Ainsi, dans cette première hypothèse, la perception en nature présente le moins d'inconvénient, n'exclut point toute espérance d'amélioration, et doit être préférée.

Mais aussitôt que l'industrie et le commerce d'un pays ont fait assez de progrès pour absorber ou faire circuler les produits territoriaux, et en procurer l'échange contre toute sorte de valeurs; lorsque les valeurs, de quelque nature qu'elles soient, trouvent leur équivalent et ne sont assujetties, dans leur échange mutuel, qu'à la loi de la rareté ou de l'abondance; alors nul doute que la perception en valeurs monétaires ne soit préférable, et ne doive être préférée comme la plus favorable à l'agriculture, la moins onéreuse pour le contribuable, et la plus profitable pour l'état.

Ainsi, le meilleur mode de perception de la contribution foncière n'offre qu'une bonté relative

ou plutôt n'a d'autre avantage que de présenter moins d'inconvénients et d'atténuer les vices inhérents à la nature même de la contribution.

Epoque de la perception.

L'époque de la perception, quand elle se fait en nature, correspond nécessairement à l'époque de la récolte, et ne présente alors ni difficultés, ni gêne pour l'état et pour le contribuable.

Lorsque la perception se fait en valeurs monétaires, il semble que l'époque devrait en être fixée au moment où le contribuable a pu convertir ses produits dans cette sorte de valeurs, et c'est ainsi que cela s'observe dans la plupart des états de l'Europe.

En Angleterre, l'époque de la perception concourt avec l'époque du paiement de la rente du propriétaire. En Bavière et dans d'autres pays, la perception se fait moitié à Noël, et moitié à la Saint-Jean, époques qui se rapportent parfaitement à celle de la rente du propriétaire.

Mais en France et en Prusse, on suit un usage différent; la perception s'y fait à raison du douzième chaque mois et par avance; d'où il suit que dans ces deux pays, la contribution est personnelle et non réelle; ce n'est pas le produit qui doit l'acquitter, c'est le propriétaire, et ce caractère particulier la classe parmi les contributions personnelles, et l'associe à tous les vices particuliers à ce genre de contribution.

Ce qu'il y a de plus déplorable dans cette époque de la perception, c'est que le contribuable doit payer non-seulement la totalité de sa contribution annuelle, mais même quinze mois entiers avant d'avoir pu convertir en valeurs monétaires les produits destinés à l'acquitter. En effet, les douze mois de la perception de la contribution annuelle finissent en France au premier vendémiaire (22 septembre), et il est constant que, jusqu'à cette époque, les propriétaires de terres dont la récolte est la plus hâtive, n'ont pu s'occuper que de la ramasser, et souvent n'en ont point alors achevé la récolte; les six semaines qui suivent la récolte sont partout consacrées aux semences, et ce n'est que dans les six semaines après, c'est-à-dire en nivôse (fin de décembre), que les propriétaires peuvent mettre leurs produits en état de vente et les porter au marché; par conséquent, ce n'est qu'après avoir payé quinze mois de contributions que les propriétaires de terres les plus favorisées peuvent disposer des produits contribuables.

Ces quinze mois de contributions, à raison de 17,500,000 fr. par mois, somme à laquelle la contribution foncière s'élève en France, obligent les contribuables de tenir en réserve un capital de 210 millions dont l'emploi dans l'agriculture aurait produit, à raison de 60 pour 100, 105 mil-

tions, et dont l'inactivité forcée peut être considérée comme un accroissement d'impôts pour le contribuable, et pour l'état comme une diminution de travail, de produit et de richesse.

Supposera-t-on que les individus ne conservent pas tous ces fonds oisifs dans leurs mains, et qu'ils ont l'occasion et le moyen de les employer temporairement à d'autres services? Dans cette hypothèse même, le bénéfice qu'ils peuvent en retirer n'excède pas 5 p. 100, ou 10,500,000 f.; par conséquent, la perte réelle et effective est évidemment de 94,500,000 fr., ce qui augmente la contribution de près de moitié pour les contribuables, et enlève à l'agriculture des fonds précieux et indispensables à sa prospérité.

Cet aperçu suffit pour donner une juste idée de l'importance de l'époque de la perception, et de l'utilité qu'il y aurait pour la France et la Prusse à la rapprocher, comme l'Angleterre, de l'époque du paiement de la rente du propriétaire.

Je sais que les états qui manquent de capitaux, et qui n'ont pas su les remplacer par un vaste crédit, peuvent difficilement subordonner les besoins publics à l'intérêt des contribuables et même aux progrès des richesses. Les salariés, les fournisseurs de l'état ne peuvent pas attendre une année entière le paiement de leur salaire et de

leurs fournitures; et il paraît plus juste et plus convenable d'en faire retomber l'avance sur des propriétaires qui offrent plus de ressources et de facultés; mais cette considération, loin de justifier la fixation de la perception par douzième, de mois en mois, et par avance, fournit une nouvelle preuve des vices et des calamités qui accompagnent cette contribution.

La perception est dispendieuse.

Enfin, les frais de perception offrent encore de nouvelles considérations à l'appui de celles que nous avons déjà présentées sur le vice de la contribution foncière, et achèvent, en quelque sorte, d'en compléter le tableau.

Ces frais, si on les réduit à ce que coûtent les agents de la perception, ne sont pas considérables. En Angleterre, ils ne passent pas trois et demi pour 100, et en France ils ne coûtent pas au-delà de six pour 100, tandis que les frais de perceptions des autres contributions sont beaucoup plus considérables dans les deux pays.

Mais les salaires des agents de la perception ne sont pas les seuls frais de recouvrement de cette contribution; il faut y comprendre aussi les frais que nécessitent le retard, la lenteur et l'incertitude du recouvrement; les déficits qu'il éprouve par les faillites des percepteurs, des receveurs généraux et particuliers, par l'insolvabilité des contribuables, par l'intempérie des

saisons, et par les accidents de toute espèce. Ces accessoires, quoique d'une nature différente des frais de perception, doivent leur être assimilés, parce qu'ils ont le même effet, celui de diminuer la somme des produits de la contribution.

En France et en Angleterre, la nécessité de remédier au retard ou à l'irrégularité du recouvrement, et de se procurer, d'avance ou à temps, les sommes qu'elle devrait donner et qu'elle ne donne cependant pas malgré le zèle de l'administration, l'activité de ses agents et la sévérité ruineuse de ses poursuites a forcé les deux gouvernements de recourir à des emprunts à terme.

L'Angleterre émet des billets de sa trésorerie, dont sa banque lui avance le montant, à un intérêt infiniment modéré. Cette dépense est peu considérable, parce que la contribution dont elle se fait faire l'avance ne dépasse pas 2 millions sterl.; parce qu'elle jouit d'un crédit vaste; parce que dans ce pays toutes les transactions publiques et privées s'opèrent par le crédit.

La France, ne pouvant émettre des billets de sa trésorerie, négocie les obligations de ses receveurs généraux, et arrive au même but par une route différente, mais infiniment plus dispendieuse; ces négociations, subordonnées à la nature et à la situation de son crédit, plus ou moins consi-

dérables suivant l'étendue des besoins du gouvernement et de la confiance dont il jouit, coûtent des sommes plus ou moins fortes, et ne peuvent pas être évaluées à moins de 4 et demi pour 100.

En Angleterre la dépense des emprunts à terme ou des billets de l'échiquier répare entièrement tous les inconvénients résultant du retard du recouvrement de la contribution. Ce retard est rarement suivi de l'insolvabilité des contribuables, soit parce que depuis long-temps la réunion des petites propriétés est devenue un des points fondamentaux du système économique, et a fait passer toutes les propriétés territoriales dans les mains des riches, soit parce que la légèreté de la contribution la rend supportable, même au petit propriétaire.

La France offre à cet égard un aspect tout différent; les propriétés y sont encore divisées en petites portions, et l'on trouverait à peine dans les campagnes un seul chef de famille qui n'ait une propriété territoriale. Ces propriétés, trop peu considérables pour occuper le propriétaire et le faire subsister, ne lui offrent que de légers secours dans sa détresse; il est obligé de se procurer le surplus de ses besoins par ses travaux dans le voisinage chez de plus grands propriétaires. Cette classe de propriétaires toujours pau-

vres et dans la gêne, paie difficilement sa contribution, et la paie avec d'autant plus de difficulté qu'elle est très-forte. A la vérité on exerce des poursuites contre eux, mais elles sont infructueuses pour le gouvernement, et ne sont profitables qu'au receveur et aux porteurs de contrainte.

La vente du mobilier inspirerait la terreur et la haine de l'administration. La vente de la propriété territoriale ne suffirait pas pour en acquitter les frais; de sorte que dans ce pays une grande partie des contribuables est dans une insolvabilité constante, et la lenteur du recouvrement se termine toujours par la perte de la contribution. L'histoire de la France ancienne et moderne dépose à chaque page de cette vérité. Chaque année offre un arriéré, et à des époques plus ou moins éloignées le gouvernement se fait honneur envers les contribuables d'une remise nécessaire. Ces insolvabilités, pour ainsi dire régulières et périodiques, équivalent au moins à 2 pour 100.

Enfin les faillites des percepteurs, des receveurs généraux et particuliers, les remises annuelles aux contribuables à cause des grêles, des inondations, dépassent certainement 6 millions par an, et par conséquent réduisent encore le recouvrement de la contribution de deux pour 100.

Elle coûte en France 12 pour 100.

Si donc aux salaires des agents de la perception qui, comme nous l'avons vu, s'élèvent à six pour 100, ci........................	6
On ajoute pour la négociation des obligations des receveurs généraux pour l'insolvabilité des contribuables	4 1/2
Pour les non-valeurs........	2
La totalité des frais de perception, des pertes, remises, s'élève à	12 1/2 p. 100

c'est-à-dire, à une somme égale, et même supérieure à ce que coûtent la plupart des autres perceptions, et même les plus dispendieuses, puisqu'il est certain et notoire, qu'en Angleterre le taux commun de toutes les perceptions prises ensemble ne dépasse pas 6 et demi pour cent. Il est donc évident que les frais de perception de la contribution foncière, tels qu'ils existent en France surtout, ajoutent encore aux calamités de cet impôt, et concourent à démontrer davantage l'étendue du mal qui en résulte.

Une contribution aussi essentiellement vicieuse, si oppressive pour le contribuable, si incommode pour l'état, si funeste à la prospérité de

l'agriculture, ne devrait pas, ce semble, faire partie du revenu public d'une nation éclairée, attentive à ses intérêts, et jalouse de sa prospérité; mais cette conséquence serait outrée, et dépasserait le but que je me suis proposé. Toutes les contributions de quelque nature qu'elles soient, ont des inconvénients graves et fâcheux; et après les avoir bien examinées, on reconnaît qu'il n'y a de choix qu'entre les moins mauvaises. Tout ce qu'on peut faire de plus sage, c'est de les établir avec ménagement et modération. Cette règle est le seul remède convenable et applicable à toutes les contributions, et le seul spécifique qui puisse les faire réussir toutes; partout où elle est observée, le plus mauvais impôt cesse d'être malfaisant; partout où elle est violée ou méconnue, l'impôt le moins mauvais, le plus désirable, devient oppressif et désastreux. Par elle disparaissent tous les vices qui affectent la contribution foncière, ou du moins ils sont tellement affaiblis que leur influence n'est plus fâcheuse, ou ne produit que les résultats inséparables de toute contribution.

Ne peut être conservée sans dommage en France qu'en la réduisant d'un tiers.

Si la contribution foncière était en France moindre d'un tiers, l'arbitraire de son assiette et de sa répartition, l'embarras du choix du meilleur mode de perception, la charge pesante du paiement par avance, l'excès des frais de percep-

tion, tout ce qu'elle a de fâcheux, de gênant, de vexatoire et d'oppressif, ne serait plus sensible, et serait à peine senti.

L'inégalité qui pourrait encore subsister entre la contribution du produit territorial et la contribution des autres produits, l'impossibilité de parvenir à une répartition égale entre les divers contribuables, la difficulté de les assujettir à payer leur contribution en valeur monétaire, quand la plupart ne peuvent qu'avec peine et à grands frais convertir leurs produits dans cette valeur, le paiement par avance, la grandeur des frais, des pertes et des remises, tous ces résultats, effets nécessaires du trop grand taux de la contribution, seraient tellement affaiblis et atténués, que tout désordre cesserait, toute oppression disparaîtrait, et qu'aucune plainte ne serait plus désormais entendue. Les contribuables n'étant plus écrasés par la contribution, s'inquiéteraient peu si d'autres sont encore traités plus favorablement.

La légèreté de l'impôt ferait supporter le mode et l'époque de sa perception; les frais dispendieux et trop souvent vexatoires n'en aggraveraient plus le poids; cet allégement aurait en France le même effet qu'en Angleterre; il serait le premier pas vers l'amélioration de l'agriculture, une des principales sources de la prospérité des peuples et de la puissance des états, il éleverait le prix des proprié-

tés, et assurerait les succès de l'industrie et du commerce (1).

Je ne prétendrai point, comme quelques économistes plus estimables par la pureté de leurs intentions que par l'étendue de leurs lumières, que les gouvernements doivent diriger toute leur attention vers l'agriculture, et que l'industrie et le commerce seront assez florissants si l'agriculture prospère; je pense au contraire que l'agriculture ne peut prospérer que par les succès de l'industrie et du commerce; que tous les soins, toute la protection, tous les encouragements donnés au commerce et à l'industrie, tournent nécessairement au profit de l'agriculture, et qu'en dernière analyse elle s'associe au partage des richesses de l'industrie et du commerce; mais sans m'engager dans le développement d'une opinion qui m'entraînerait trop loin de mon sujet, il est certain, et je pense l'avoir démontré, que l'agriculture est de toutes les sources de richesse celle qui peut le moins supporter les contributions, parce que ne pouvant les distribuer et répartir, ni sur les coopérateurs de ses travaux, ni sur les consommateurs de ses produits, elle les supporte seule et en est nécessairement écrasée. Nous verrons

(1) Le vœu que j'exprimais en 1806 a été entendu et accompli dans les années 1819, 1821 et 1822.

dans un instant que l'industrie et le commerce ont au contraire la propriété inappréciable de pouvoir être chargés de contributions sans en être écrasés, parce qu'ils les distribuent dans une égalité proportionnelle sur tous les consommateurs.

Mais l'industrie et le commerce n'eussent-ils pas cet avantage immense sur l'agriculture, et s'il fallait opter entre charger l'industrie et le commerce, ou charger l'agriculture, il n'y aurait point encore à balancer; la faveur serait due au propriétaire territorial. Celui-ci, comme on l'a dit sous d'autres rapports (1), tient essentiellement au sol d'où il tire sa subsistance et qui fait toute sa richesse. Il est le vrai soutien et l'appui naturel des empires; sa richesse fait leur force, sa prospérité leur gloire. Il s'élève ou tombe avec eux, et leur est tellement identifié, qu'il souffre également de leurs revers et des vicissitudes qui les accompagnent. Toute faveur lui est donc due et même acquise, si l'état social pouvait favoriser certaines classes sans faire injure à d'autres et sans préjudicier à toutes.

L'industrie et le commerce, au contraire, ne sont proprement d'aucun pays; ils sont, par na-

(1) The landed men are the true owners of our political wessel: the moneyed men as such, are no more than passengers in it. (Bolingbroke, *Réfl. sur l'état de la nation.*)

ture et par essence, cosmopolites, habitants du monde entier. Partout où ils aperçoivent des avantages à recueillir, des profits à faire, des richesses à amasser, ils y portent leurs capitaux, leurs talents et leur industrie, et par une juste reconnaissance, ils fécondent, enrichissent et honorent le sol qu'ils ont adopté; mais aussitôt que l'adoption leur devient à charge, leur impose un fardeau inégal, injuste ou trop pesant, ils y renoncent et vont chercher ailleurs un séjour plus conforme à leurs dispositions, à leurs habitudes et à leurs intérêts.

Si donc l'intérêt de l'industrie et du commerce pouvait jamais rivaliser, en matière de contribution, avec celui de l'agriculture, celui-ci devrait être préféré à l'autre; mais ce n'est point une faveur que je réclame en faveur de l'agriculture : il est à souhaiter seulement qu'on la mette à couvert de l'oppression sous laquelle elle a gémi jusqu'à présent dans presque tous les pays, et surtout en France.

Je me suis beaucoup appesanti sur tout ce qui pouvait répandre des lumières sur la nature, les accessoires et les effets de la contribution foncière, parce que depuis que je médite sur la matière des contributions j'ai été vivement frappé des erreurs dans lesquelles on est tombé à cet égard, des obstacles qu'elles ont opposés aux pro-

grès des richesses et de la civilisation, et du peu de disposition qu'on a à les réparer ou à les éviter. On dirait que l'aveuglement est volontaire, qu'on fait le mal pour le mal, et qu'on continue de le faire parce qu'on l'a fait pendant long-temps. L'exemple de l'Angleterre est encore perdu pour l'Europe. Ce peuple essentiellement industrieux et commerçant, qui par conséquent a toute sorte d'intérêts à ménager son industrie et son commerce, et de ne faire porter sur l'une et sur l'autre que le moins possible de contributions, semble au contraire les leur réserver toutes, et n'imposer son agriculture que pour paraître ne pas l'oublier dans le tableau de son revenu public. Son système a été jusqu'ici couronné par le succès le plus heureux, et aucune autre puissance ne s'en est encore emparée; toutes les puissances de l'Europe s'appliquent au contraire à faire peser sur leur agriculture le fardeau insupportable de leur revenu public, et songent à peine aux ressources moins fâcheuses que leur offrent l'industrie et le commerce, même dans l'état peu prospère où ils sont réduits. Que résulte-t-il de cette diversité de système? Le colosse gigantesque de l'Angleterre s'agrandissant encore par l'aveuglement des autres gouvernements étonne le voyageur, le politique, le philosophe. La marche lente, incertaine et chancelante des

autres peuples vers la propérité, la richesse et la puissance accuse hautement leur administration; et l'on s'étonnerait avec raison de leur insouciance et de leur opiniâtreté, si l'on ne savait pas jusqu'où s'étend la puissance de l'usage et de la routine, même parmi les gouvernements les plus éclairés et les mieux intentionnés. Mais au point où l'économie sociale est parvenue, aux progrès que le système commercial fait chaque jour, malheur aux gouvernements qui restent en arrière et refusent de marcher au flambeau qui éclaire les autres puissances! Chaque année marque leur décadence et les voit tomber du rang que leur population, leur territoire et leur antique importance semblaient leur assurer à jamais. Magistrats des peuples, souverains des empires, prenez-y garde; le système commercial embrasse le monde entier dans ses vastes combinaisons, et le système des contributions peut arrêter ou détourner sa bienfaisante activité.

CHAPITRE V.

De la contribution personnelle.

A côté de la contribution foncière, figure dans l'histoire du revenu public ancien et moderne la

contribution sur les personnes, qui, sous a dénomination de capitation, de taille, affecte l'universalité des facultés des contribuables, quelles que soient leur nature et les causes d'où elles proviennent.

Si cette contribution pouvait être assise et répartie d'après des bases fixes et certaines, sur des règles précises et positives, sur la garantie absolue d'une juste proportion avec les besoins du peuple et la fortune des contribuables, elle devrait subsister seule et remplacer toutes les autres, parce qu'elle va directement au but que les autres ne peuvent atteindre que partiellement et par des voies indirectes et détournées (1).

Contribution personnelle.

Mais il n'existe aucune méthode pour apprécier le revenu général du peuple, et pour distinguer

---

(1) Constantin était sans doute frappé de la simplicité de cette idée, lorsqu'il substitua aux dîmes, aux douanes, aux taxes sur les consommations, une capitation universelle. Cette opération de finance ne fut pas heureuse. Tous les historiens l'ont regardée comme une des causes les plus actives de la chute de l'empire romain. « Le peuple dans » les provinces, dit le savant Hume (*Essai pol.*, 8), était » si opprimé par les publicains, qu'il se jetait avec joie » dans les bras des Barbares dont la domination moins » pesante, parce qu'ils avaient moins de besoins et de » luxe, leur paraissait préférable à la tyrannie recherchée » des Romains. »

la portion que l'état peut en prendre pour les besoins publics, et celle qu'il doit laisser aux individus pour leur subsistance, et pour les avances indispensables de la reproduction. Quelle somme de contribution peut payer le peuple, et quelle portion du revenu général doit être laissée à sa disposition, sont deux points également incertains et inconnus, et par conséquent l'assiette de la contribution sur les personnes, est nécessairement arbitraire; et cette espèce d'impôt, soit qu'elle fournisse seule l'universalité, ou une partie du revenu public, est également odieuse et intolérable.

Arbitraire dans son assiette.

Encore, si l'incertitude et l'arbitraire de cette contribution portaient les souverains à limiter leurs dépenses, et à en modérer le fardeau; mais par un aveuglement bien inconcevable, ils ont cru pouvoir exiger d'autant plus qu'ils savaient moins ce qu'on pouvait leur donner. Ils ont mesuré leurs prétentions non sur la certitude, mais sur l'espoir d'obtenir; et comme l'espérance est illimitée dans ses calculs, l'oppression a été extrême dans ses vexations. Aussi cette contribution, considérée dans ses effets politiques, a-t-elle été tantôt le levier des secousses les plus dangereuses, tantôt l'instrument de la misère et de l'asservissement des peuples.

Arbitraire dans son assiette, la contribution personnelle est encore plus arbitraire et plus malfaisante dans sa répartition entre les contribuables. Les modes de répartition les plus ingénieux, dirigés avec le plus d'habileté, surveillés avec le plus de soin, tels que le classement des fortunes par rang, état ou profession, par gradation proportionnelle, par déclaration sous serment, n'ont encore abouti et très-certainement n'aboutiront qu'à déplacer l'arbitraire, et non à le modifier ou à le rendre moins fâcheux et plus supportable. Le vice de cette répartition est incurable surtout depuis que le système commercial, en multipliant à l'infini les rapports des individus, leurs relations et leurs affaires, en créant des signes symboliques, des valeurs représentatives qui se dérobent à tous les regards, en fondant des bénéfices immenses sur un crédit illimité dont il reste à peine quelques traces, a couvert d'une obscurité profonde toutes les facultés, toutes les fortunes, toutes les richesses. Dans cette nuit épaisse chercher un guide sûr et qui ne s'égare point, une route assurée dont on ne puisse s'écarter, ou même des lueurs sans éblouissement, et des prestiges qui ne soient pas trompeurs, c'est poursuivre un fantôme, c'est embrasser une chimère. Le luxe le plus fastueux cache souvent une fortune obérée, et la modeste simplicité de l'opulente économie

Arbitraire dans sa répartition.

peut soustraire des trésors précieux aux recherches les plus habiles et les plus actives. Toute appréciation des fortunes privées dans un tel ordre de choses, est donc nécessairement conjecturale, hasardée, arbitraire, et toute taxe assise sur un fondement aussi mobile et aussi fragile est essentiellement vicieuse et oppressive.

Ce qu'il y a de plus malheureux dans cet arbitraire, c'est qu'il s'étend encore par l'activité des passions locales, et que ces calamités s'enveniment par leur fureur. Chaque contribuable, n'ayant d'autre mesure de la justice de sa taxe que la comparaison qu'il fait de sa fortune avec celle des autres contribuables, se croit toujours maltraité, présume que les autres sont favorisés à ses dépens, attribue à la malveillance les torts que l'erreur peut avoir commis envers lui, et voue aux répartiteurs les plus impartiaux une haine éternelle. De là, l'isolement des individus, les divisions des familles, la discorde générale, et tous les maux publics et privés qui l'accompagnent.

Enfin, ce qui met le comble à ces désordres, c'est que les individus, se redoutant mutuellement, cachent soigneusement leur fortune, se privent de toutes les jouissances qui pourraient la trahir, et au sein de l'opulence affectent la médiocrité, la pauvreté même. Les jouissances, ce mobile de toute industrie, de tout commerce, de tout tra-

vail, sont limitées et circonscrites; les consommations diminuent avec elles, et la reproduction s'appauvrit des économies de la consommation, ou du moins ces économies resserrées par l'avarice, perdues pour les améliorations et stériles pour tout le monde, sont un fardeau accablant pour la richesse générale.

Le propre de la contribution personnelle est donc d'être arbitraire, 1° dans son assiette, et sous ce rapport, de favoriser les illusions des souverains, et d'entraîner la ruine des états et la misère des peuples; 2° dans la répartition, et, sous ce second rapport, d'allumer les haines et les ressentiments entre les individus, et d'opposer un obstacle insurmontable aux progrès de l'industrie du commerce, et des richesses générales.

Malgré l'évidence de ces résultats, cette contribution existe à des degrés plus ou moins fâcheux dans la presque totalité des états de l'Europe, et l'on n'est que faiblement frappé de ses calamités. L'extension du commerce les fera sentir chaque jour davantage, et en offrant aux gouvernements des équivalents plus avantageux, les déterminera sans doute à effacer du tableau de leur revenu public une taxe aussi funeste et aussi déplorable.

Déjà elle n'existe plus en Angleterre; la France,

éclairée par les lumières générales, paraît peu disposée à la conserver, et essaie de la remplacer par des octrois; cet essai, dont le succès n'est pas douteux, donne tout lieu d'espérer que bientôt elle disparaîtra de la liste de ses contributions. Puisse l'exemple de ces deux grandes nations n'être pas perdu pour tous les autres peuples, et les déterminer enfin à renoncer à une contribution qui a fait si long-temps le malheur des peuples, et arrêté les progrès des richesses et de la civilisation!

CHAPITRE VI.

Des contributions sur les consommations.

Contribution sur les consommations.

Un des écrivains les plus recommandables en économie politique, attribue l'invention des taxes sur les consommations à l'impossibilité reconnue d'asseoir par la capitation (un des modes de contribution personnelle) un impôt proportionnel sur les revenus (1).

Cette assertion pourrait être justement critiquée, si la critique intéressait la science, ses

(1) Smith, Richesse des Nations, tom. 4, pag. 392.

succès ou ses progrès; mais comme elle ne satisfairait tout au plus qu'une vaine et stérile curiosité, peu importe de marquer l'époque ou d'assigner le motif de l'existence des taxes sur les consommations : il suffit de remarquer que dans l'histoire des finances de chaque peuple, on trouve des taxes sur plusieurs objets de consommation, contemporaines des taxes personnelles. Les unes et les autres y figurent sur la même ligne, et il paraît que jusqu'à des temps très-rapprochés de nous, on ne consultait dans l'assiette des contributions, que les besoins, les circonstances, la puissance des souverains ou la disposition des peuples. Ce n'est que très-tard, et à mesure que l'industrie et le commerce ont multiplié les richesses et les jouissances, qu'on s'est aperçu de la facilité d'établir des taxes sur les consommations, de l'abondance de leurs produits et de la légèreté du fardeau qu'elles font peser sur les peuples. Le hasard et non la sagesse humaine a encore eu tout l'honneur de cette découverte, et l'on n'en a connu toute l'importance que lorsque la science de l'économie politique, en assignant les lois de la formation, de la distribution, et de la consommation des richesses, a laissé entrevoir l'action et l'influence des diverses contributions sur la progression des richesses générales. Alors on a comparé les avantages et les inconvé-

niens des diverses taxes, et de cette comparaison est ressortie la prééminence absolue de la taxe des consommations sur toutes les autres taxes.

Quoique cette prééminence ne soit plus disputée, les taxes sur les consommations n'ont point encore prévalu généralement ni donné partout l'exclusion aux autres taxes, et l'on pourrait s'en étonner si l'on ne savait pas que les vérités les plus certaines, les institutions les plus utiles, les doctrines les plus salutaires s'établissent difficilement et ont long-temps à lutter contre la présomption de l'orgueil, la timidité de l'habitude, la foi supertitieuse du passé, la défiance de la nouveauté, et des vérités dont le temps et l'expérience n'ont point consacré l'utilité et les avantages.

Mais au point où les lumières sont parvenues, à la puissance qu'elles exercent sur toutes les grandes administrations, au succès de l'expérience que l'Angleterre a faite du système des taxes sur les consommations, on peut croire et se flatter que les peuples ne tarderont pas à ouvrir les yeux sur leurs véritables intérêts, et se hâteront de profiter des progrès de la raison confirmée par les leçons de l'expérience.

Lorsqu'on rapproche en effet les inconvénients des diverses taxes que nous venons d'examiner,

dès inconvénients de celles sur les consommations, l'on voit évidemment qu'ils ne peuvent entrer dans aucune comparaison, et que les uns sont à peine sensibles, quand les autres sont funestes et ruineux.

Les taxes sur les capitaux portent une atteinte directe à la reproduction, appauvrissent la source des richesses et nuisent essentiellement à leur accroissement.

Les taxes sur le revenu territorial sont arbitraires dans leur assiette, arbitraires dans leur répartition, dispendieuses dans leur perception.

Les taxes personnelles sont également arbitraires dans leur assiette et dans leur répartition, excitent la haine et la discorde dans toutes les localités et opposent un grand obstacle aux progrès de l'industrie et du commerce.

Les taxes sur les consommations ne présentent aucune de ces calamités.

Point d'arbitraire dans leur assiette.

Si la taxe est trop forte, la consommation de l'objet taxé diminue, les produits de la taxe décroissent dans la proportion de la consommation, le souverain est forcé de la modérer, ou, comme l'a dit si ingénieusement un écrivain anglais, il s'aperçoit que deux et deux font un (1).

(1) That mistake of parliaments on such occasions was

Si l'arbitraire n'existe point dans l'assiette des contributions sur les consommations, il existe encore moins dans leur répartition.

Est toujours proportionnée au revenu, et n'affecte que la partie disponible de ce revenu.

Cette répartition est toujours coordonnée à la consommation, et comme la consommation est généralement relative au revenu individuel, la taxe est toujours et nécessairement proportionnée au revenu, ce qui atteint le but de tout système de contribution.

Il faut convenir cependant que si la taxe des consommations ne renferme aucun des vices inhérents aux autres taxes, on lui fait des reproches non moins graves ni moins dignes de l'attention des écrivains et des hommes d'état.

On l'accuse d'appauvrir, d'énerver et de diminuer la population, de restreindre la consommation, d'arrêter la reproduction, d'affecter l'industrie, et de nuire aux progrès du commerce.

La gravité et l'importance de ces reproches nous font un devoir d'entrer dans les détails du système, d'en considérer toutes les parties, et de ne rien négliger de tout ce qui peut en

---

owing to an error of computing two and two to make four, whereas in the business of laying heavy impositions two and two never made more than one. (Swift, tom. 10, an Answer to a Memorial.)

éclairer les inconvénients ou en manifester les avantages.

Ce système présente trois points à examiner ;

Savoir :

1° Quelles sont les consommations les plus propres à être taxées; 2° l'assiette de la taxe; 3° sa perception. En le considérant sous ces divers points de vue, nous embrasserons toutes les notions acquises en cette partie, et il sera facile de s'en former une idée nette et exacte.

Ne doit point être assise sur les consommations de première nécessité.

Les consommations, considérées sous le rapport des taxes, sont de deux espèces. Les unes sont réputées d'une nécessité indispensable à la conservation de l'individu; les autres sont réputées de luxe et superflues.

On appelle consommations nécessaires ou de première nécessité, celles qui conservent l'existence physique, et celles que les habitudes sociales rendent presqu'aussi indispensables. Ces dernières varient dans tous les pays. Ce sont, en Angleterre, des souliers, et dans presque toute l'Europe, des chemises. Ces objets conservent, en quelque sorte, l'existence sociale, ou du moins sont nécessaires pour exister convenablement dans les états policés. Ils sont donc compris dans les objets de première nécessité.

Toutes les autres consommations sont réputées de luxe et superflues.

Si l'on impose les consommations de première nécessité, la taxe affecte tous les individus, et les atteint dans la proportion de leur consommation sans aucun égard à la proportion de leur revenu; et comme chaque individu, quelle que soit la somme de son revenu, a besoin à peu près de la même quantité de consommation de première nécessité pour conserver son existence physique et sociale, la taxe confond le pauvre avec le riche, le prolétaire avec le capitaliste, le salarié avec le riche qui le salarie, les familles nombreuses avec celles qui le sont moins, et celles-ci avec le célibataire. La taxe, dans ce cas, n'est point assise sur les facultés et dans la proportion du revenu, et par conséquent elle viole le principe fondamental de tout système de contribution. Elle ne fait pas contribuer chacun dans la proportion de ses facultés et de son revenu.

Plusieurs écrivains pensent que l'ouvrier, que l'entrepreneur du travail, que tous ceux qui vivent de salaires ou des bénéfices de leurs capitaux, dont la consommation est diminuée par la taxe, peuvent s'en indemniser en augmentant dans la même proportion le prix de leurs travaux ou de leurs capitaux, et que dans ce cas la taxe retombe

en totalité sur le propriétaire, sur le riche, qui paient le salaire du travail ou le bénéfice des fonds.

Si cette augmentation de salaire ou de bénéfice des fonds était toujours possible, l'augmentation du prix des consommations de première nécessité, effectuée par la taxe, serait indifférente aux salariés et aux capitalistes, mais cette hypothèse ne se réalise point.

Le prix des salaires et des capitaux ne se calcule pas en effet sur la valeur des denrées, quoiqu'elle puisse y concourir jusqu'à un certain point; mais sur la rareté ou l'abondance relatives des travaux et de la main-d'œuvre, des capitaux et des emplois; si les travaux sont rares, et la main-d'œuvre abondante; si les capitaux abondent, et si les emplois sont rares, alors quel que soit le prix des consommations de première nécessité, la main-d'œuvre et le prix des capitaux sont à bon marché, et l'ouvrier ne peut augmenter son salaire, ni le capitaliste le prix de ses fonds.

Souvent même il arrive que la disette des consommations de première nécessité, qui en opère la cherté, baisse le prix de la main-d'œuvre, parce qu'alors le besoin du travail est plus grand, parce que l'ouvrier travaille davantage, parce que l'homme riche a moins de moyens de faire tra-

vailler, parce que la demande n'est pas égale aux besoins de l'ouvrier. Les observations de ce fait sont nombreuses et paraissent hors de toute controverse.

La taxe opère le même effet que la disette. Elle augmente le prix des consommations de première nécessité ; et le salarié et l'entrepreneur, qui souffrent de cette augmentation, n'ont aucun moyen de s'en indemniser par l'augmentation de leurs salaires ou de leurs bénéfices, ou du moins l'augmentation des consommations de première nécessité, opérée par la taxe, n'entraîne pas nécessairement l'augmentation des salaires et des bénéfices des fonds ; de sorte que la taxe prive le salarié et l'entrepreneur du nécessaire, épuise leurs forces et leurs capitaux, laisse leur famille sans ressource, diminue la population, et pousse les empires vers la décadence, quand elle n'entraîne pas leur ruine.

Supposera-t-on, contre l'évidence, que le salarié et l'entrepreneur peuvent toujours augmenter leur salaire et leur bénéfice dans la proportion de l'augmentation produite par la taxe, alors la taxe augmente le prix des salaires et le bénéfice des fonds, et cette augmentation porte une atteinte fatale à la prospérité publique et à la splendeur des empires.

Plus la main-d'œuvre est chère et le bénéfice des fonds considérable, plus le prix de toutes les valeurs est élevé. Leur cherté a le double effet d'en diminuer la consommation intérieure et d'en rendre impossible le débit à l'étranger; la diminution de la consommation réagit sur la reproduction, appauvrit et dessèche la source des richesses.

Mais c'est surtout sous le point de vue des capitaux que l'augmentation des salaires et du bénéfice des fonds est le plus préjudiciable à la prospérité publique.

Si la taxe augmente les salaires et le bénéfice des fonds d'environ un milliard annuellement, ce qui forme à peu près la somme du produit des taxes sur les consommations en Angleterre en 1820, c'est un milliard de capitaux que les entrepreneurs des travaux, que tous ceux qui font travailler et qui paient des salaires, doivent se procurer au-delà de la somme qu'ils emploient ordinairement; cette somme, dans les pays les plus riches, est au moins égale à la moitié de l'espèce monétaire, et dans les pays où une grande partie de la circulation s'opère par ce moyen, ce nouveau besoin de capitaux doit produire une hausse excessive dans le bénéfice des fonds; dans les pays même où le crédit est dans toute sa force et dans toute sa splendeur, les capitaux doivent



être payés plus chers à cause de l'accroissement du besoin, et alors même la demande d'une plus grande masse de capitaux produit toujours des effets funestes.

Ces effets, tout certains qu'ils sont, ne me semblent pas avoir été remarqués; ils ont été si peu aperçus, que des écrivains estimables et éclairés pensent que toutes les contributions doivent porter sur des objets de consommation générale, soit de luxe, soit de première nécessité, et la raison qu'ils en donnent c'est qu'un centime par jour, payé par trente millions d'individus, rapporte près de 110 millions de francs par an.

Mais ils n'ont pas fait attention que si ce centime était demandé à ceux qui vivent de salaires et du bénéfice des fonds, ce qui forme plus de quatre sixièmes de la population, ce serait plus de 80 millions sur les 110 qui seraient imposés sur le salaire et le bénéfice des fonds; ce serait par conséquent un capital de 80 millions à ajouter au capital qui paie les salaires et le bénéfice des fonds, ce qui en augmenterait le prix au-delà du taux que la prospérité de l'industrie et du commerce peut supporter.

Et qu'on ne dise pas que toute taxe sur les consommations produit le même effet, et que, soit qu'elle porte sur les consommations de première nécessité ou sur celles du luxe, tout ce

qu'elle produit exige l'augmentation de la masse des capitaux, et que les fournisseurs des consommations de luxe doivent, comme les fournisseurs des consommations de première nécessité, se procurer une masse de capitaux proportionnelle à celle dont la taxe a augmenté la valeur des consommations.

Si la taxe augmente le pain d'un centime par livre pesant, ce centime est demandé aux entrepreneurs des travaux qui paient les salaires, et qui ne peuvent l'acquitter qu'en augmentant la masse des capitaux qu'ils employaient.

Si au contraire la taxe augmente le tabac d'un centime par livre pesant, la taxe est payée par le consommateur même sur ses fonds libres et disponibles, et par conséquent elle n'exige pas l'augmentation de la masse des capitaux.

Il arrive dans ces deux hypothèses ce qui arrive à deux propriétaires qui font travailler, l'un sur les fonds qu'il emprunte, et l'autre sur les économies de son revenu. Les travaux du premier augmentent le prix des fonds, et les travaux du dernier ne donnent lieu à aucune augmentation, d'où il résulte bien évidemment que la taxe des consommations de luxe n'a point, par rapport aux capitaux, la même influence que la taxe des consommations de première nécessité.

Ainsi, sous quelque rapport qu'on considère

la taxe des consommations de première nécessité, on y remarque l'un de ces deux caractères : ou elle tend à priver la classe laborieuse et salariée d'une partie de sa subsistance, et par conséquent à l'influence la plus fâcheuse sur la population, ou elle augmente les salaires et les bénéfices des fonds, et dans ce cas elle nuit aux progrès de l'industrie et du commerce, et sous l'un ou l'autre de ces rapports elle est également funeste et déplorable.

Doit être assise exclusivement sur les consommations de luxe.

La taxe des consommations de luxe se présente sous des auspices moins sinistres et moins équivoques.

Elle respecte la portion du revenu nécessaire à l'existence physique et sociale de l'individu, et n'atteint que la portion de ce revenu qui peut être regardée comme superflue, dont la privation n'énerve point les forces de l'individu, et ne préjudicie point à la population, ni ne compromet la prospérité et les succès de l'industrie et du commerce.

Cette portion du revenu superflu, que la taxe retire à l'individu n'est pas perdue pour le travail et pour l'industrie, elle leur est toujours également consacrée ; seulement elle sert à entretenir une autre classe d'individus, dont les consommations fournissent au travail, à l'industrie

et au commerce, tout ce qu'ils auraient trouvé de moyens et de ressources dans la consommation des contribuables.

La seule différence qu'il y a entre ces deux sortes de consommations, c'est que la consommation des contribuables se fût reproduite en très-grande partie par l'accroissement de la population, des produits agricoles, industriels et commerciaux, tandis que les consommations des classes entretenues par la taxe, ne se reproduisent ni par l'agriculture, ni par l'industrie, ni par le commerce. Ces classes consacrées à des services étrangers à ces arts féconds et productifs, conservent et ne reproduisent pas; et si elles ont quelque part à la reproduction, ce n'est que par leur économie et par l'emploi qu'elles en font, dans quelqu'une des branches de la reproduction et de la richesse.

L'intérêt des peuples et des richesses est donc de circonscrire ces classes conservatrices dans les limites les plus étroites, de ne point multiplier, sans la plus rigoureuse nécessité, le nombre des individus qui les composent, et de ne pas grossir leur revenu au-delà de ce qu'exigent la dignité, l'importance et l'utilité de leurs fonctions. Toute méprise, toute erreur, tout préjugé, toute illusion sur ce point sont essentiellement funestes, parce qu'ils attaquent les sources de la repro-

duction, et détruisent le mobile de toutes les richesses.

Mais ces résultats ne sont point particuliers à la taxe sur les consommations de luxe; ils sont communs à toutes les taxes de quelque nature quelles soient, et ne peuvent par conséquent la déprécier, ni la défavoriser. Cette taxe réduite, à ce qu'exigent nécessairement les besoins de l'état, n'offre plus alors que l'inconvénient de la nécessité; que le besoin indispensable dans tous les états civilisés, de détacher du revenu individuel la portion nécessaire à l'entretien de l'établissement public, et de détourner d'un emploi productif une partie du revenu pour la consacrer à un emploi conservateur. Cette taxe a même un avantage qui lui est particulier, et qui lui assure une supériorité absolue sur toutes les autres taxes; c'est qu'en élevant le prix des consommations de luxe, elle met le plus grand nombre des individus dans l'impossibilité d'y participer, ce qui entretient l'économie et la frugalité parmi les individus des classes industrieuses et laborieuses; ou s'ils veulent y participer, ils sont obligés de se livrer à un plus grand travail, de perfectionner davantage leur industrie, en un mot de devenir plus laborieux et plus habiles : elle produit sur les peuples civilisés le même effet que les bijouteries et les boissons produisent sur les Sau-

vages; celles-ci mènent au travail et à la civilisation, celles-là hâtent les progrès de l'industrie et multiplient les richesses générales, ou, comme le dit *Hume*, cette taxe produit le même effet que l'intempérie des saisons, ou la stérilité du climat qui, presque partout, ont été les principaux mobiles de l'industrie et du commerce.

Ainsi il est évident, sous tous les rapports, que la taxe des consommations de luxe est préférable à celle des consommations de première nécessité, et qu'elle ne préjudicie ni à la population, ni à l'industrie des individus, ni au commerce particulier et général.

L'assiette de cette taxe ne se présente pas sous des auspices aussi favorables; elle offre des difficultés nombreuses qui élèvent de fortes préventions contr'elle, et semblent justifier l'impression défavorable qu'elle a laissée dans l'esprit des peuples.

Difficultés de l'asseoir.

On connaît, jusqu'à présent, quatre modes d'assiette de la taxe des consommations.

Le plus anciennement connu taxait dans les mains du producteur ou de l'importateur, les produits destinés à la consommation; les douanes, les gabelles et les aides ou excises nous en offrent un exemple.

Les progrès de la science du revenu public paraissent avoir fait apercevoir les inconvénients de

ce premier mode, et lui ont fait sinon préférer, du moins associer celui de taxer les fabricateurs des objets de consommation propres à être taxés.

Cette innovation en a introduit une autre qui n'est que la suite et la conséquence de la première; elle consiste à taxer les agents de la circulation des objets de consommation.

Enfin, à ces divers modes de taxer les objets de consommation dans les mains du producteur, du fabricant, et des marchands ou agents de la circulation, on en a ajouté un quatrième qui en est le supplément, et étend la taxe sur tous les consommateurs indistinctement, c'est de taxer directement le consommateur, en lui faisant acheter la permission de consommer.

De tous ces modes, aucun n'a obtenu la préférence sur les autres; on les trouve tous employés, simultanément, dans la plupart des états de l'Europe, et cette cumulation prouve suffisamment le peu de progrès de cette partie de la science. Essayons de déterminer la bonté relative de ces divers modes, et il sera facile de s'apercevoir qu'il n'en est aucun qui soit exempt d'inconvénients, et qui mérite une préférence exclusive.

Inconvénient des divers modes usités.

La taxe des produits destinée à la consommation, lorsqu'ils sont encore dans les mains du producteur ou de l'importateur, expose l'un et l'autre à payer la taxe sans pouvoir s'en faire rembourser

par le consommateur ; cela arrive toutes les fois que les produits taxés surpassent par leur abondance les besoins de la consommation. Tout ce dont la taxe du vin dans les celliers du vigneron, ou du tabac, du sucre et du café sur les navires de l'importateur, excède le prix intrinsèque et commercial de la denrée, c'est-à-dire le prix auquel la denrée se vendrait, si la taxe n'existait pas, retombe en pure perte sur le producteur et l'importateur ; il est évident que, si la denrée abonde, et surpasse le besoin ou la demande, alors il y aura concurrence pour vendre, les vendeurs baisseront leur prix, et cette baisse, nécessitée par l'abondance, fera peser la taxe sur eux dans la même proportion. De même que l'abondance fait souvent tomber la valeur commerciale au-dessous de la valeur intrinsèque, de même l'abondance peut faire tomber la taxe tout entière à la charge du producteur, ou de l'importateur ; quoi que la denrée ait coûté à l'un ou à l'autre, ils seront forcés de vendre au-dessous de la valeur qu'elle leur a coûté, s'ils ne trouvent pas à la vendre ce qu'elle leur a coûté, et ils ne trouveront pas à la vendre à ce prix, s'il y en a plus qu'il n'en faut pour la consommation : la taxe, dans ce cas, nuit aux progrès de l'agriculture, gêne et compromet essentiellement les opérations du commerce.

Dans quelques états éclairés de l'Europe, on a

essayé de prévenir les inconvénients relatifs à la taxe des productions étrangères dans les mains de l'importateur, et l'on y a réussi jusqu'à un certain point.

On a établi des ports francs, où toutes ces denrées peuvent rester en dépôt jusqu'à ce que l'importateur se soit assuré, par la demande du consommateur, si la vente lui donnera le prix qu'il a payé, le bénéfice qu'il a droit d'attendre, et la taxe qu'il doit acquitter. Si le prix de la vente ne lui offre pas la totalité de ce qu'il a droit de prétendre, il réexporte sa denrée sans payer aucun droit, ni taxe, et dirige sa spéculation vers d'autres pays.

Lorsque cette méthode si avantageuse a été repoussée par le défaut de lumières, par des raisons de politique, ou comme il arrive trop souvent par de fausses notions du commerce, on y a suppléé par des magasins, dans lesquels les denrées étrangères peuvent être déposées pendant un certain temps, et en être réexportées sans payer aucun droit, ni taxe. Ces magasins équivalent, jusqu'à un certain point, aux ports francs, et opèrent le même effet par rapport aux importateurs des denrées étrangères

Enfin, lorsque les dépenses énormes, que ces magasins exigeraient dans les grands états, ont rendu cette méthode impossible, on y a pourvu

en restituant à l'exportation tout, ou partie de la taxe payée à l'importation.

Ces diverses mesures manifestent l'intention bien formelle des gouvernements, de soustraire à la taxe l'importateur des denrées étrangères, et de ne la faire porter que sur le consommateur : intention louable qu'il importe d'effectuer et de réaliser, si l'on ne veut mettre des entraves au commerce, et le rendre en quelque sorte impossible.

Ce qu'on a fait, par rapport à l'importateur des denrées étrangères, aurait dû, ce semble, être également fait par rapport au producteur des denrées indigènes. On aurait dû prendre les mêmes précautions pour que les taxes sur le vin, sur les liqueurs ne restassent jamais à sa charge, et fussent toujours acquittées par le consommateur. La raison était la même dans les deux cas, et cependant, par une inconséquence étrange et difficile à concevoir, le producteur des denrées indigènes reste exposé à la taxe, tandis que l'importateur des denrées étrangères en est sagement libéré ; il semble qu'on est plus effrayé de ruiner le commerce, que d'appauvrir l'agriculture ; ou plutôt il est évident que la plupart des gouvernements ne sont pas encore suffisamment éclairés sur les effets des taxes, ou ne donnent pas à leur assiette toute l'attention nécessaire et désirable.

Lorsque l'assiette de la taxe des consommations ne porte que sur le fabricateur, c'est-à-dire, sur celui qui rend les produits de la culture propres à être consommés, l'inconvénient que nous venons de remarquer ne subsiste plus; les productions indigènes et exotiques, avant d'arriver dans les ateliers de la fabrique, ont été évalués d'après l'activité ou la stagnation de la demande, et le producteur et l'importateur ne supportent aucune partie de la taxe assise sur la fabrication; elle est ajoutée à la valeur naturelle et commerciale des produits fabriqués, et est acquittée par le consommateur avec tous les autres frais de la fabrication. Ainsi, dans ce cas, la taxe n'affecte que le consommateur.

Mais ce mode a un autre inconvénient; il oblige le fabricant de faire l'avance de la taxe, long-temps avant qu'il puisse s'en rembourser par la vente. Cette avance exige de lui des capitaux considérables, dont l'emploi augmente le prix des consommations, accroît la masse des capitaux nécessaires à la circulation, et en hausse par conséquent l'intérêt; mais ce qu'il y a encore de plus fâcheux, c'est que peu de personnes, étant en état de faire ces avances avec leurs propres fonds ou de se les procurer par leur crédit, la fabrication se resserre dans un petit nombre de mains, les riches fabricants jouissent d'une

sorte de droit exclusif, exercent un véritable monopole sur les consommateurs.

Il est vrai que les gouvernements préviennent ce danger autant qu'il est en eux, en accordant aux fabricants un crédit plus ou moins long pour le paiement de la taxe, et en rapprochant autant que possible le terme du paiement, de l'époque où l'on présume que le fabricant a vendu les objets taxés; mais cette facilité n'est pas toujours suffisante, et il arrive souvent que le fabricant est obligé de payer la taxe avant d'avoir vendu et touché le prix de la vente. L'avance de la taxe le tient donc toujours dans l'inquiétude, et l'oblige de prendre des précautions pour être en état d'y satisfaire : elle produit par conséquent les résultats fâcheux que nous venons de remarquer.

L'assiette de la taxe sur les agents de la circulation des consommations, paraît exempte des vices de celles que nous venons de parcourir. Lorsqu'elle est assise sur les derniers agents, sur ceux qui correspondent directement avec les consommateurs, les avances qu'ils ont à faire sont peu considérables; ils s'en remboursent presqu'aussitôt par la vente, et la taxe est alors aussi peu onéreuse que possible. Le meilleur mode.

On reproche à ce mode la difficulté de la perception et les frais considérables qu'elle entraîne.

Ce défaut n'est point inhérent à l'assiette de la taxe, mais à sa perception; il n'est point irréparable, il peut disparaître à mesure que la perception se perfectionnera; et, aux progrès qu'elle a déjà faits en Angleterre et en Hollande, on peut augurer favorablement du succès de ce mode.

L'assiette directe de la taxe sur les consommateurs, en leur faisant acheter la permission de consommer, a trop de ressemblance avec la capitation pour ne pas être infectée des mêmes vices. Elle n'a aucune base solide, et ne peut être assujettie à aucune règle équitable et positive. Si elle atteint également tous les individus, le pauvre paie autant que le riche; les familles nombreuses plus que celles qui le sont moins, et celles-ci plus que les célibataires; la taxe est alors assise en sens inverse de ce qu'elle doit être; elle n'a aucune proportion avec le revenu réel ou présumé; elle prive d'ailleurs les individus économes ou peu fortunés de l'inappréciable faculté de réduire la taxe au gré de leurs désirs ou de leurs facultés en limitant leur consommation des objets taxés; elle les place dans l'alternative pénible de ne point participer aux consommations taxées, ou de payer toute la taxe pour la plus petite comme pour la plus grande consommation; enfin elle arrête ce mouvement puissant que les consommations taxées donnent au travail et à l'industrie en irritant sans cesse les désirs,

et les passions de l'ouvrier, de l'artisan, de l'homme industrieux. Dès qu'ils ont payé la taxe, ils n'ont plus le même motif pour s'exciter au travail et à l'habileté, pour aspirer à de plus grands gains et à de plus forts salaires; ils tombent dans l'apathie, dans l'insouciance, si ordinaires et trop naturelles aux classes peu éclairées qui ne participent que par l'aisance aux bienfaits de la société.

Si au contraire la taxe est assise à raison des fortunes, elle introduit une inquisition odieuse et crée un arbitraire funeste. Chacun cache sa fortune, diminue sa dépense, restreint ses jouissances pour payer une moindre taxe, d'où il résulte que la taxe est peu productive, et que l'industrie et la richesse sont entravées et pour ainsi dire paralysées.

Ainsi ce mode d'asseoir la taxe est évidemment le plus défectueux, et ne peut entrer dans aucune comparaison avec celui qui fait payer la taxe par les derniers agents de la circulation, par les marchands en détail.

Difficultés de la perception imputées au meilleur mode d'asseoir la taxe des consommations de luxe.

Mais ici, comme nous l'avons déjà observé, les difficultés de la perception se présentent en foule, et semblent opposer un obstacle insurmontable à l'adoption de ce mode.

La perception exige une administration nombreuse et dispendieuse, des bureaux innombrables, une armée de commis, des visites chez les redevables, des lois pénales contre les fraudeurs, et des

tribunaux particuliers pour la punition des délits. Que de difficultés, que d'obstacles, que d'inconvénients! Si ce n'est qu'à ce prix qu'on peut jouir du meilleur mode de taxe des consommations de luxe, combien sa bonté doit paraître suspecte, et qu'il doit sembler difficile de lui concilier l'assentiment des amis de l'humanité, de l'ordre et de l'économie. Examinons cependant les divers inconvénients du système de perception de ce mode de taxe, et voyons s'ils sont aussi redoutables dans la pratique qu'ils paraissent effrayants dans la théorie.

La perception de la taxe des consommations se fait de deux manières, ou en affermant les produits de la taxe, ou en les faisant régir aux frais et pour le compte de l'état.

Ces deux modes ont des partisans et des adversaires; mais il nous semble que l'un a sur l'autre des avantages certains, et doit nécessairement lui être préféré.

La ferme. La ferme impose à ceux qui la recherchent l'obligation d'offrir une garantie de leur solvabilité et de la fidélité de leur perception, et comme le prix de ferme est considérable, il faut que la garantie y soit proportionnée; d'où il résulte que peu de personnes ont des moyens suffisants pour se placer au rang des concurrents, et que ceux qui peuvent ou veulent y concourir se coalisent faci-

lement, et l'obtiennent aux prix qu'ils veulent y mettre (1).

A la vérité, diverses mesures également ingénieuses ont été imaginées pour réduire les bénéfices excessifs des fermiers et les rapprocher, autant que possible, d'un taux modéré et légitime. On les a assujettis à verser les produits des taxes dans les coffres de l'état, et l'on admet l'état au partage des bénéfices qui excèdent un certain taux. Mais ces mesures mêmes décèlent le vice radical de la ferme; elles prouvent l'impossibilité absolue de calculer avec exactitude, ou même par approximation, le prix de la ferme, et de le proportionner aux véritables produits. Elles démontrent que toute ferme de cette espèce n'est basée que sur des chances toutes calculées au préjudice de l'état, et qui aggravent encore le poids des taxes.

Sous le rapport des contribuables, la ferme se présente sous des rapports encore plus sinistres. L'intérêt des fermiers leur commande de mettre

---

(1) « La méthode des fermiers doit toujours être essayée » avant celle des commissaires ou régisseurs, quoique la » dernière soit préférable. Les fermiers mus par leur » intérêt inventent cent expédients pour prévenir la fraude » des marchands, et le public peut ensuite imposer à ses ré» gisseurs ces expédients comme des règles. » (*Histoire d'Angleterre*, Jacques Ier, *Appendix*. Hume.)

tout en usage pour obtenir le plus grand produit possible, et comme ils ne sont arrêtés ni même gênés par aucune autorité répressive, et qu'ils sont au contraire secondés par les lois et appuyés de la protection spéciale de la puissance publique dont ils semblent stipuler les intérêts et le plus grand avantage, ils tiennent le contribuable sous un joug de fer, ils ont l'intérêt et le pouvoir de l'opprimer, et il faudrait leur supposer une vertu surnaturelle, pour que leur administration ne fût pas oppressive.

Enfin, les richesses immenses que la ferme accumule rapidement sur les fermiers et sur leurs principaux agents, leur donnent une haute importance qui balance, quand elle n'efface pas, la considération due aux grands emplois et aux fonctions publiques. Ces richesses facilement acquises, dont la source paraît inépuisable, se dissipent le plus souvent en folles dépenses de luxe et de faste; éblouissent, séduisent, corrompent tous les états, toutes les classes de la société, pervertissent les idées de travail, d'ordre, d'économie et d'accumulation, d'où découlent les seules richesses qui font la force et la splendeur des empires.

La régie. La régie des produits de la taxe aux frais et pour le compte de l'état n'entraîne avec elle aucune de ces calamités.

La garantie qu'on demande aux régisseurs ne

peut pas écarter les hommes éclairés, honnêtes, et capables de bien remplir ce genre d'emploi; surtout si, comme cela est utile, ils ne participent à aucun maniement ni mouvement de deniers, s'ils sont simplement chargés d'effectuer la perception, et si la caisse est confiée à une administration séparée.

Quelque considérable que soit leur traitement, et je pense qu'il doit l'être, il n'est dans aucune proportion avec les bénéfices de la ferme, et n'a aucun de leurs inconvénients.

On a craint que les régisseurs, n'ayant aucun intérêt particulier à la grandeur et à l'étendue des produits, l'intérêt du revenu public n'en souffrît et ne fût compromis, et on a cru qu'il convenait et qu'il était utile de leur attribuer une part dans les produits quand ils dépassent un certain taux.

Me sera-t-il permis de hasarder une opinion en cette matière, encore si peu approfondie et si étrangère à mon expérience? Il me semble qu'intéresser le régisseur dans les produits, c'est lui inspirer l'esprit du fermier au détriment des contribuables, c'est dénaturer la régie sans profit pour le revenu public, c'est l'assimiler à la ferme pour le malheur des mœurs publiques. Si le traitement du régisseur est suffisant pour payer convenablement l'individu doué des talents nécessaires à cet emploi difficile, l'intérêt qu'on lui donne n'a d'autre

objets que d'exciter son activité contre le contribuable, et de fomenter en lui une avidité peu honorable et peu recommandable pour une grande administration. Remarquez d'ailleurs que cette activité du régisseur ne porte pas immédiatement sur le contribuable, et ne peut pas par conséquent influer directement sur le plus ou le moins de produit; elle ne peut réussir que par le concours des agents secondaires, et surtout de ceux qui sont en contact immédiat avec les contribuables. Mais comment le régisseur transmettra-t-il dans ce degré éloigné le sentiment de son intérêt, et quel sera le garant de l'efficacité de son impulsion? Les récompenses, le partage de l'intérêt qui lui est alloué opéreront-ils sur les subordonnés le même effet que sur les régisseurs? Mais alors, qu'elle certitude ou même qu'elle espérance y a-t-il que la régie tout entière ne se livrera point à des vexations et à des excès contre le contribuable? Et n'est-ce pas le cas de dire avec un administrateur estimable qui a honoré l'administration par la pureté de ses sentiments autant que par la droiture de ses vues, que *la différence* (entre le fermier et le régisseur) ***est presque uniquement grammaticale*** (1)?

---

(1) Adm. des Fin., par M. Neck., tom. 1, pag. 141.

Il me semble que si l'on voulait concilier les intérêts du revenu public avec la sûreté du contribuable, il faudrait n'intéresser à la grandeur des produits que les agents inférieurs de la perception, ceux qui l'opèrent directement, et n'accorder aux agents supérieurs que des traitements suffisants et capables de payer le talent et même de contenter l'ambition.

En n'associant que les agents inférieurs aux bénéfices des produits, on serait assuré de leur activité, et l'on n'aurait pas à craindre qu'elle fût nuisible au contribuable, parce que la plainte au supérieur serait facile, et la réparation de l'iniquité toujours assurée. L'agent de la perception, placé entre l'impulsion de son intérêt et la crainte de l'animadversion de son supérieur, sortirait difficilement des bornes du devoir, ou y serait facilement ramené, et alors la perception ne serait plus ruineuse pour l'état ni oppressive pour le contribuable, alors la régie ne serait plus entachée des vices de la ferme, et n'inspirerait plus d'inquiétude fondée.

Les frais de perception de la taxe des consommations causent, depuis long-temps, un juste effroi à tous ceux qui connaissent le taux auquel ils s'élevaient en France sous la monarchie. Ceux de la ferme étaient de treize et neuf vingtièmes pour cent, et ceux de la régie de seize et sept

Les frais de perception en Angleterre, comparés à ceux qui avaient lieu en France avant la révolution.

dixièmes pour cent (1); mais ce souvenir est beaucoup moins pénible, quand on porte ses regards sur le tableau des mêmes frais en Angleterre, et qu'on considère la modération à laquelle ils y sont parvenus. En 1820 ils ne se sont pas élevés au-delà de six et demi pour cent, et il faut convenir que s'ils pouvaient être réduits partout à ce taux, ils n'auraient plus rien d'inquiétant, et ne pourraient pas être regardés comme un obstacle à l'adoption de la taxe des consommations.

Comment l'Angleterre est-elle parvenue à cette réduction des frais de perception, si éloignée du taux auquel ils s'élèvent ordinairement chez les autres peuples? C'est un problème que je ne suis pas en état de résoudre, malgré toutes mes recherches sur ce sujet.

Serait-il donc si difficile aux autres gouvernements de s'instruire des méthodes de l'Angleterre, et de les introduire dans leur administration, avec les modifications que les localités peuvent exiger? Ce qui se pratique habituellement dans l'art meurtrier des combats, serait-il moins aisé dans l'art conservateur du revenu public? Si les procédés militaires qui ont tour à tour assuré à certains peuples la supériorité dans la guerre, ont été

(1) Administration des Finances par M. Necker, tom. 1, pag. 74 et 78.

soigneusement recherchés, étudiés et suivis par les autres peuples, pourquoi les méthodes financières qui font prospérer et fleurir les états, n'obtiendraient-elles pas le même honneur, et ne répandraient-elles pas partout leurs bienfaits? Les lumières, dans les sciences physiques et morales, sont la propriété commune de tous les peuples: les sciences politiques semblent seules être exclues de cette utile communauté. Tous les peuples y trouveraient cependant des avantages certains, parce qu'ils seraient individuellement plus riches, et que dans le système commercial, qui se mêle à toutes les relations politiques, les richesses d'un peuple deviennent par l'industrie et le commerce le patrimoine de tous les peuples. Il n'est de l'intérêt d'aucun peuple, de monopoliser, ni de repousser les lumières, leurs bienfaits profitent autant à celui qui les transmet qu'à celui qui les reçoit; elles sont le domaine de l'humanité tout entière, et l'intérêt bien entendu des gouvernements leur commande impérieusement de ne rien négliger pour en protéger les jouissances et en favoriser les progrès.

Les visites des agents de la perception chez les contribuables, dans tous les lieux suspects de fraude, dans toutes les retraites de la contrebande, les lois contre les fraudeurs, les tribunaux que cette législation extraordinaire nécessite, toutes

ces mesures de surveillance et de répression, sans lesquelles la perception est impossible ou peu productive, élèvent de puissants arguments contre un mode de taxe qu'il faut munir d'armes si offensives pour le repos domestique, la liberté civile et la sûreté individuelle. Qui ne se représente en effet, avec la plus vive inquiétude, les recherches tracassières des commis, dans les moments les plus incommodes, leurs regards curieux et insolents, parcourant les réduits les plus cachés, insultant l'innocence et la modestie par les propos les plus grossiers et les plus outrageants, l'effroi d'un procès-verbal portant le trouble et les alarmes dans les familles, les vexations des procédures, et les frais des procès épuisant les fortunes, et produisant partout le désespoir. Ce n'est point ici un tableau exagéré et mensonger; il n'est point de voyageur qui n'en ait été frappé dans les états absolus, qui ne l'ait esquissé et conservé dans l'histoire de ses voyages. Faut-il s'en étonner? Dans ces états, le pouvoir absolu du souverain se transmet à tous les degrés de la hiérarchie; chaque agent est tout-puissant dans ses attributs, dans ses fonctions, dans son emploi, et toujours assuré de l'impunité, se livre sans crainte aux plus coupables excès. En France même, sous l'ancienne monarchie, le plus doux de tous les gouvernements absolus, qui n'a pas été témoin de tous les abus,

de toutes les calamités qui accompagnaient ce mode de taxe et sa perception? ils furent une des causes qui excitèrent dans le peuple le plus de haine contre le pouvoir, qui favorisèrent d'avantage la révolution, et en rendirent l'explosion si terrible et si funeste à la liberté.

Il serait donc difficile, après des témoignages aussi dignes de foi, de justifier ce mode de taxe dans les états absolus. Il doit y être proscrit, parce qu'il y est oppressif pour l'individu et dangereux pour le souverain. Dans ces gouvernements il ne faut pas chercher la taxe la plus avantageuse en elle-même, mais la plus convenable à la nature du gouvernement. Comme tout existe pour lui, il ne faut considérer que son intérêt. Sa force doit être le but de toutes les institutions. Il faut la conserver aux dépens de tout ce qui existe jusqu'à ce qu'elle périsse dans l'épuisement général.

Mais dans les gouvernements limités et modérés par les lois, où les droits de l'individu se présentent sans risque en regard de la prérogative du souverain, se conservent intacts sous l'égide des lois, et bravent impunément les atteintes de l'autorité de quelque degré qu'elles partent, toutes les alarmes, toutes les craintes, toutes les inquiétudes qui environnent la perception se dissipent d'elles-mêmes. Les agents de la perception, pénétrés de respect pour les droits individuels, convaincus

du danger auquel ils s'exposent en les méconnaissant, certains de subir la peine infligée à leur violation, n'usent qu'avec circonspection des ressources dont la loi les a fait dépositaires contre la fraude, se conduisent avec modération et réserve dans leurs opérations, et sentent enfin qu'il est de leur intérêt de mériter l'estime et la considération des contribuables.

C'est une remarqne faite par tous les voyageurs qu'en Angleterre et en Hollande, malgré l'excès des taxes sur les consommations, malgré l'arbitraire indispensable de la perception, malgré la sévérité des lois contre la fraude, on y est peu frappé des vices de la taxe et de sa perception, et qu'ils n'y excitent que peu ou point de réclamations justes et fondées.

Concluons donc avec confiance que la taxe des consommations peut être utilement établie dans tous les gouvernements libres et limités, et doit être soigneusement rejetée dans tous les gouvernements absolus et despotiques.

Mais veut-on se former une idée de l'avantage que ce mode de taxe assure aux gouvernements libres sur les gouvernements absolus, du regret que sa privation doit causer à ces derniers, et du pressant intérêt qu'ils ont de se limiter eux-mêmes et de se placer au rang des gouvernements réguliers et légaux, les seuls légitimes? Parcourons le ta-

bleau détaillé des contributions de l'Angleterre et de la France à la fin du dix-huitième siècle, et tâchons d'en apprécier et d'en calculer les résultats. Contributions de l'Angleterre.

Les contributions publiques de l'Angleterre découlent de six sources différentes, qui en 1799 produisirent; savoir :

		frais.	net.
La taxe territoriale, brut. st.	2,053,574. .	53,574 .	2,000,000.
Le malt. . . .	575,606 . .	75,606 .	500,228.
Les douanes. .	6,155,602. .	862,644 .	5,292,958.
L'excise. . . .	9,657,272. .	445,329 .	9,211,943.
Le timbre. . .	2,377,446 . .	54,966 .	2,322,480.
Les taxes diverses	3,128,711. .	428,129 . . .	2,700,582.
Surplus du produit espéré . .	908,000. .	. . . . . .	908,000.
	24,856,211 .	1,920,248	22,936,191.
Irlande	2,000,000. .	. . . . . .	2,000,000.
(1) Total. .	26,856,211 .	. . . . .	24,936,191.

Ainsi le revenu public de l'Angleterre en 1799 était de près de vingt-sept millions st., environ 675,000,000 francs.

---

(1) Sinclair, *Appendix*, ch. 3; M. Rose, M. Beck, sur la Taxe du revenu. Voyez l'état du revenu de l'Angleterre en 1820.

Sa dépense, à la même époque, s'élevait à environ 610 millions; la recette balançait donc la dépense à peu de chose près.

Les consommations contribuaient dans ce produit général pour près de 25 millions sterl., et les deux autres millions étaient fournis par la taxe territoriale.

Le produit de la taxe territoriale n'était qu'environ le douzième de la rente des propriétaires, et par conséquent elle ne devait point leur paraître onéreuse.

Mais ce qui mérite une attention toute particulière, c'est l'énumération des principaux objets de consommation qui produisirent cette énorme somme de 24 millions sterl.

Le produit des douanes fut de 6 mill. 155,602 l. sterl. (1); il provenait pour près de 5 millions de la taxe du sucre, du tabac, des vins, du thé, des importations de la compagnie des Indes, du charbon et du bois; le surplus provenait de la taxe des drogues, des épiceries, du chanvre, du fer, des limons et oranges, des toiles, des soies, et des droits sur les exportations.

Le produit de l'excise fut d'environ 10 millions (2), et provenait jusqu'à concurrence de 8 millions des

(1) En 1820 il fut de. . . . . 9,837,279 l. st.

(2) En 1820 27,929,832

droits sur la bière, la drèche, les liqueurs anglaises et étrangères, les vins doux faits en Angleterre, le thé par commutation de taxe, les licences des marchands de thé et autres denrées sujettes à l'excise et des détaillants de liqueurs.

Le surplus était produit par la taxe des chandelles, des cuirs, du savon, et de l'empois montant à 933,752 liv. st., par la taxe du verre, du fil de métal, des toiles imprimées, des noix de cacao, des briques, des tuiles et des voitures neuves, et par les droits sur les ventes forcées.

Le produit du timbre, montant à 2 millions 377,446 liv. st. (1), provenait des droits consolidés, des assurances, des naissances et enterrements, des billets de change, des quittances, des chapeaux, des cartes à jouer, de l'or et de l'argent ouvré, de la parfumerie, des brevets d'apprentissage, des jugements des tribunaux, de la poste aux chevaux, de la taxe des médecins, des licences des marchands de chevaux, des procureurs, et des prêteurs sur gages.

Le produit des taxes diverses qui s'éleva à 3,128,711 liv. st. (2), provenait de la taxe du sel, des colporteurs, des carrosses de places, des aliénations, des saisies, des amendes et forfaitures,

(1) En 1820 . . . . 6,562,253 l. st.

(2) En 1820 7,719,128

des pensions, des salaires des domestiques mâles, des voitures à quatre et à deux roues, des chariots, des charrettes, des chevaux, des maisons et fenêtres, des boutiques, des premiers fruits, des dîmes du clergé, du produit des postes et de la composition de la banque sur le timbre.

Tels étaient à peu près tous les objets affectés aux taxes en 1799.

Dans ce nombre, les écrivains anglais en distinguent cinq, dont ils censurent la taxe, et qu'ils prétendent ne pas devoir y être assujettis.

Ce sont :

Le sel, produisant environ. (1)	500,000 l. st.
Les chandelles, les cuirs et le savon, produisant environ.	753,752
Et les maisons et fenêtres, dont le produit était d'environ.	500,000
Total.	1,753,752 liv. st.

Ils observent, à l'égard du sel, que sa taxe est nuisible aux pêcheries, pèse plus particulièrement sur le pauvre, dont la plus grande partie des consommations consiste en salaisons, s'oppose à l'exportation de cette denrée, et à sa conversion en

(1) En 1820. 1,500,000

soude, ce qui épargnerait au moins 350,000 l. st. que l'état dépense pour se procurer cette denrée, et nuit à l'engrais des terres auxquelles le sel est très-propre (1).

A l'égard de la taxe des chandelles, des cuirs et du savon, ils la considèrent comme affectant des objets de première nécessité. « Comme ces sortes » de denrée, dit Smith, sont des objets d'une » nécessité réelle, ces lourds impôts, dont elles » sont chargées, doivent augmenter un peu la dé- » pense du pauvre, sage et industrieux, et faire » hausser par conséquent plus ou moins le salaire » du travail (2). »

Enfin, par rapport à la taxe des maisons et fenêtres, ils lui reprochent d'être inégale, et ils prétendent que cette inégalité doit frapper beaucoup plus sur le pauvre que sur le riche. Une maison de 10 liv. st. de rente en province, ayant souvent plus de fenêtres qu'une maison de 500 liv. st. de rente à Londres, il en résulte que, quoique l'habitant de la première soit vraisemblablement beaucoup moins riche que l'habitant de la deuxième, cependant, comme sa contribution se trouve réglée en ce point par l'impôt sur les fe-

(1) Sinclair, *Appendix*. Cet impôt a été réduit en 1822 des huit dixièmes, et ne doit plus rapporter que 300,000 l.st.

(2) Richesse des Nations, tom. 4, pag. 402.

nêtres, il contribue plus que le riche au soutien de l'état (1).

A ces critiques, dont il est difficile de ne pas sentir la justesse et la force, on pourrait en ajouter d'autres non moins justes, et tout aussi bien fondées sur la taxe des ventes forcées, des jugements, des aliénations, des saisies, des amendes et forfaitures, dont le produit est pris sur les capitaux du malheureux, et ajoute encore à son infortune; mais la taxe de tous ces objets justement critiqués ou susceptibles de critique, ne dépasse pas 2 millions st., et ne forme pas par conséquent la treizième partie du produit général. Quel système de contribution peut offrir moins de vices, et mérite mieux d'être cité et choisi pour modèle?

Mais ce qui doit surtout frapper d'étonnement, en parcourant attentivement le tableau des contributions de l'Angleterre, c'est de voir que près de la moitié de leurs produits est due à des objets de consommations inutiles à l'existence et même à l'aisance de l'individu, dont il peut absolument se passer, et dont il ne recherche la jouissance que parce qu'il est riche, ou parce qu'il trouve dans le haut salaire d'une industrie habile et laborieuse, un superflu qui lui permet de participer aux jouissances de luxe.

(1) Richesse des Nations, tom. 4, pag. 336.

Ainsi, on remarque dans ce tableau, que les boissons de toute espèce contribuent à peu près pour.	8,000,000 l. st.
Le sucre, pour environ. . . .	1,500,000
Le tabac, pour environ.	500,000
Les importations de la compagnie des Indes, pour.	800,000
Et le thé, pour environ.	1,000,000
Total.	11,800,000 l. st.

De quelque manière qu'on envisage ce résultat inconcevable, il est difficile de ne pas y reconnaître la preuve éclatante d'une grande richesse nationale, d'une heureuse aisance individuelle, d'un bon système financier, et d'une administration salutaire.

Voyons maintenant si le revenu public de la France offre des avantages aussi certains, peut soutenir le parallèle, ou prétendre à une juste préférence sur celui de l'Angleterre.

Ce revenu dérive de cinq sources différentes :

Contributions de la France.

1°. Des contributions qui frappent principalement et pour ainsi dire exclusivement sur la rente du propriétaire ;

2°. Des contributions mobiliaires qui portent sur l'universalité des facultés ;

3°. Des contributions sur les capitaux.

4°. Des contributions sur les consommations ;

5°. Des revenus du domaine public;

Les contributions qui affectent la rente du propriétaire sont la contribution foncière dont le produit brut s'élève à. . . . . 305,483,266 fr.

Savoir :

Contribution foncière . . . . . (1)	210,000,000 f.
Centimes additionnels à raison de 38 centimes par franc. . . . . (2)	52,222,222
Frais des percepteurs locaux à raison de 4 cent. par franc. . . . . (3)	8,881,969
Frais de contrainte présumés. . . . . . . (4)	2,252,717
	273,356,908

(1) En 1820. 154,631,351
(2) En 1820 58,758,912
(3) En 1820 environ. . 9,000,000
(4) En 1820 environ. . 700,000
223,090,263

Ci-contre . .	273,356,908 f.	305,483,266
Sommes extorquées par les garnisaires.	1,126,358	
Total . . .	274,483,266 f.	
Les portes et fenêtres. . . . . (1)		15,000,000 f.
Le droit de passe sur les routes.		15,000,000
		335,483,266 f.

Je ne reviendrai point sur les vices particuliers à cette espèce de contribution, je crois les avoir suffisamment développés, et tout ce que je pourrais y ajouter serait également inutile et fastidieux.

Les contributions qui portent sur l'universalité des facultés du contribuable, sont la taxe mobilière, personnelle et somptuaire, dont le produit s'est élevé en l'an 10, à (1). . . . . 32,375,000 f.

Ci-contre	223,090,263	
(1) En 1820 non valeurs, à raison de 2 cent. par 100 pour fr.	3,093,627	
	226,183,890	
(2) En 1820.	20,499,941	246,683,831

Je n'ajouterai encore rien à ce que j'ai dit plus haut sur cette nature de contribution, dont le moindre défaut est d'être arbitraire, et de ne pouvoir être soumise à aucune règle fixe et positive.

Les contributions sur les capitaux ont produit en l'an 10. . .	223,617,950 f.
(1)	
Savoir : l'enregistrement	80,665,037
Le timbre	23,238,723
Les greffes	3,851,223
Les hypothèques	7,667,017
Les amendes et indemnités. . .	1,664,080
Les frais de justice	718,079
Les épaves et les déshérences .	253,240
Les droits sur les actes de l'état civil.	51,989
Décimes	11,858,299
Créances recouvrées, vente et rachat des rentes	21,521,990
Vente de mobilier	2,313,989
Vente d'immeubles	45,579,472
	199,383,138

(1) En 1820	40,745,530
(2) L'enregistrement	160,165,000
La loterie.	14,000,000
	214,910,530

Ci-contre. . . .	199,383,138 l.
Fabrication des monnaies et des ouvrages d'or et d'argent. . .	5,677,979
Quart sur les domaines engagés	76,651
Loterie.	18,480,182
Total.	223,617,950 fr.

Aux inconvénients qui résultent pour un peuple de consommer ses capitaux comme revenu, inconvénients déjà remarqués, nous ajouterons quelques observations particulières à la loterie qui est comprise dans cette branche
du revenu pour . . . . 18,480,182 fr.

Cette contribution, qu'un écrivain anglais appelle si judicieusement la mort de l'industrie, de la frugalité, de la vertu, a été attaquée avec si peu de succès par les philosophes et les moralistes, qu'il me paraît inutile de reproduire ici leur censure infructueuse.

Mais il est un autre rapport sous lequel cette contribution me semble devoir être envisagée et mériter l'attention et la considération de tous ceux qui sont appelés à méditer sur la formation du revenu public des peuples policés.

La contribution produite par la loterie atteint les riches et les pauvres.

Imposée sur les riches, elle affecte les capi-

taux, et a tous les inconvénients reprochés à ce genre d'impôt.

Prise sur les pauvres, elle affecte les salaires, livre la classe laborieuse à la mendicité ou au crime, calamités également fâcheuses pour les sociétés policées.

Si l'ouvrier qui joue ses salaires à la loterie est un honnête homme, il reste sans moyens et sans ressources contre les accidents de la vie; et dans ses maladies, dans sa vieillesse, il devient à charge à la société, et ne trouve des secours et des soulagements que dans les revenus des hospices.

Est-il au contraire un homme peu délicat ou mal affermi dans les principes de probité et de moralité? il se pervertit graduellement, s'engage dans la route du crime, et finit par subir la peine qui lui est due.

Dans ce cas, il occasione à la société des dépenses énormes de police, de prison, de justice et de détention.

S'il était possible de calculer les dépenses d'hôpitaux, de police, de justice, etc., que la loterie entraîne après elle, on serait étonné de voir qu'ils égalent, s'ils ne surpassent ses produits.

Ce n'est là, j'en conviens, qu'une opinion dénuée de preuves, mais les documents que j'ai re-

cueillis à cet égard, m'autorisent à penser qu'elle n'est malheureusement que trop bien fondée, et il est facile à tous les gouvernements de s'en assurer par la comparaison des registres des hôpitaux et des prisons, avant et depuis l'établissement des loteries; ce rapprochement offrirait des résultats auxquels on est bien éloigné de s'attendre.

La considération qui a toujours fait prévaloir la contribution de la loterie n'est pas, ce me semble, aussi puissante qu'on le croît communément.

On prétend que le goût des loteries est si vif, que si chaque état n'offrait pas des moyens de le satisfaire, les joueurs porteraient leurs fonds dans les loteries étrangères, et priveraient leur pays d'une masse de capitaux utiles à sa prospérité.

J'admets volontiers cette supposition dans toute son étendue, je n'observerai même pas que la facilité de satisfaire cette passion lui donne encore plus de violence et d'intensité, mais je demande s'il n'est pas possible de la contenter sans épuiser les ressources du pauvre, sans le mettre aux prises avec le crime, sans le livrer à une misère certaine? Pourquoi ne pas calculer une loterie où le joueur ne perdrait qu'une partie de sa mise, trouverait dans l'autre tout le béné-

fice des loteries ordinaires, et une rente viagère lorsqu'il parviendrait à un âge avancé?

En France, les mises de la loterie s'élèvent, année commune, à la somme de 60 millions de francs; les frais prélevés, il reste au moins 55 millions.

On pourrait en consacrer 20 à des lots payables à mesure des tirages, et les 35 autres placés à intérêt composé feraient les fonds de rentes viagères pour les joueurs qui parviendraient à un certain âge.

Par ces divers moyens, le joueur se livrerait sans danger à la funeste tentation des richesses subites et acquises sans peine; la société ne serait plus victime des crimes qui accompagnent le jeu des loteries; et les états, en perdant le produit de cette contribution, auraient moins à dépenser pour les frais d'hospices, de police et de prison.

Puissent ces résultats, dont il serait difficile de contester l'exactitude, frapper l'attention des dépositaires de la prospérité publique, et leur inspirer la pensée glorieuse, de renoncer à des tributs qui fomentent la misère et le crime, et ne forment en dernière analyse qu'un accroissement numérique dans le tableau de la recette et de la dépense des nations!

Report du produit de la contribution sur la rente du propriétaire, de celle dite mobiliaire et de celle sur les capitaux . 561,475,216 f. (1)

Les contributions sur les consommations produisirent en l'an dix . . . . 79,783,366 f.

Savoir :

Les douanes. . .	41,066,740 f.
Les patentes. . .	17,556,966
Les postes . . .	19,356,751
Les voitures publiques	673,291
Les tabacs. . . .	1,129,708
Total. . . .	79,783,366 f.

(2)

(1) En 1820. La contribution foncière et des portes et fenêtres. 243,640,209

L'enregistrement	160,165,000
La loterie.	14,000,000
	417,805,209

(2) En 1820.

Les patentes	19,981,500
Les douanes et sels. . . .	124,000,000
Les contributions indirectes	193,250,000
	337,231,500

Ces contributions, à l'exception, de celle sur les tabacs, ne sont ni les mieux choisies, ni les plus exactement calculées de toutes celles qu'on peut établir sur les consommations en général. Peut-être serait-il facile de faire voir que la taxe des douanes affecte certaines branches du commerce extérieur, et assure à d'autres branches de l'industrie nationale le monopole du commerce intérieur? Peut-être serait-on fondé à se plaindre de ce que les patentes sont plus onéreuses au petit qu'au gros marchand, ruinent l'un et sont à peine senties par l'autre, écartent la concurrence du petit marchand, si utile au consommateur, et le livrent à la merci des marchands opulents? Mais toutes ces critiques, bien ou mal fondées, doivent disparaître devant la considération, que tout ce qui est possible en théorie n'arrive pas toujours dans la pratique, et qu'en dernière analyse, toutes ces contributions finissent par être réparties sur le consommateur.

Enfin, les revenus des domaines, qui terminent la série des produits dont se compose le revenu public de la France, se sont élevés en l'an 10 à la somme de .... 69,832,354 fr.

Savoir :

Coupes de bois. 37,996,272 f.

Ci-contre. .	37,996,272
Fermages et loyers	27,077,689
Revenus de canaux, moulins et usines . . .	2,163,435
Salaires	2,594,958
Total. . . .	69,832,354 f.

Ainsi l'universalité du revenu public de la France, en l'an 10, a été de (1). . . . . 711,090,836 f.

(2).

Il résulte du tableau général des contributions de la France, qu'elles sont arbitraires pour la

(1) La dépense générale ordinaire de la France, pendant la même année, a été de 664,039,840 liv.; l'excédant du revenu sur la dépense fut donc de 47,051,702 fr.

(2) En 1820. Les autres produits qui ont composé le revenu public et qui ne dérivent pas de contributions publiques se sont élevés à la somme de. 51,623,000 f.

Savoir :

Postes	23,900,000
Versement au trésor par la ville de Paris	5,500,000
Produits divers.	5,723,000
Produits des forêts	16,500,000
	51,623,000

plupart, affectent les capitaux, compromettent les moyens d'industrie et de travail, et opposent aux progrès des richesses, des obstacles difficiles à surmonter.

Lorsqu'on les compare à celles sur les consommations de luxe, ou plutôt lorsqu'on soumet les unes et les autres à l'épreuve des principes et de la doctrine des publicistes les plus célèbres, et des administrateurs les plus renommés, il est difficile de ne pas voir combien les unes l'emportent sur les autres, et quelle supériorité de moyens et de force elles assurent aux gouvernements dont elles composent le revenu public.

Avantages résultant en faveur des contributions sur les consommations de luxe.

Mais ce qui me semble leur donner un relief éclatant, et leur assurer une prééminence absolue, c'est l'évidence de leurs résultats sur le revenu général, la prospérité publique et l'aisance individuelle.

Dans le système de la taxe des contributions de luxe, la grandeur des produits est une preuve certaine, authentique de la richesse générale et particulière, de la fortune publique et privée, et

Report.	51,623,000
En ajoutant à cette somme les contributions sur les propriétés et les capitaux..	417,805,209
Et celle sur les consommations.	337,231,500
On voit qu'en 1820 la totalité du revenu public a été de.	806,659,709 f.

de la bonne situation des affaires. Tant qu'elle se soutient, l'état n'a point à craindre de dépasser les moyens de l'individu, d'affecter les facultés productives et de nuire au revenu général; il peut avec sécurité se livrer à toutes les combinaisons, à tous les projets, à toutes les entreprises qui intéressent sa gloire ou sa puissance; il est toujours certain de la proportion de ses moyens avec ses besoins. Dès que les produits diminuent, il est averti de la diminution des facultés des contribuables; il voit la nécessité de restreindre les dépenses publiques, et il est forcé de les descendre au taux du revenu. S'il méprise les salutaires avis de la diminution des produits, il voit les embarras, les inconvénients se multiplier; il calcule à chaque instant le vitesse de sa décadence, et mesure de l'œil l'étendue du précipice qui s'ouvre sous ses pas. Quand la situation d'un état est rendue aussi sensible, toute illusion est impossible, et le mal ne peut être porté au comble, ni être d'une longue durée.

Combien le système de la taxe de la rente des terres, des personnes et des capitaux est loin d'offrir autant de sécurité et une perspective aussi consolante! La grandeur de ses produits entraîne toujours avec elle l'idée importune de la grandeur du fardeau, et sa pesanteur paraît d'autant plus accablante qu'elle est enveloppée dans une obs-

curité toujours effrayante. Aucun indice, aucun signe, aucun trait de lumière n'éclaire ni ne laisse entrevoir les rapports du revenu public avec le revenu général, l'état des besoins généraux et des ressources privées et la véritable position de l'état. Avec les meilleures intentions, avec le zèle le plus éclairé, avec les précautions les plus sages le gouvernement marche au hasard et pour ainsi dire à tâtons; il ignore ce qu'il peut entreprendre et où il doit s'arrêter; dans ses revers il ne peut apprécier ses ressources, dans ses prospérités il ne sait ce qu'il doit craindre; il peut combler la mesure des calamités sans avoir aperçu aucun signe de détresse.

Cette dernière considération est si puissante à mes yeux qu'elle suffirait seule et indépendamment des autres avantages déjà remarqués pour écarter tout parallèle entre les deux systèmes, pour justifier les éloges et la censure que je me suis permis, et motiver mes vœux pour que la taxe des consommations de luxe devienne graduellement le système des contributions des états policés. Alors, mais alors seulement les peuples pourront mesurer leurs forces réelles, et connaître toute l'étendue de leur puissance. Jusques-là ils n'auront que de fausses notions de leurs moyens, de leurs ressources et de leur grandeur, et la faiblesse pourra dicter impunément des lois à la force.

CHAPITRE VII.

Des Contributions sur les salaires du travail.

Indépendamment des contributions sur les consommations qui atteignent indirectement les salaires de l'ouvrier, et lui en ravissent une partie plus ou moins considérable, selon ses dispositions à la dépense ou à l'économie, on a encore essayé de déterminer l'effet des taxes directes sur les salaires de l'ouvrier, qui existent dans plusieurs pays; mais on est tombé à cet égard dans des dissentiments qui excitent une juste surprise.

Je ne parlerai pas de l'opinion des économistes sur ce point; elle est maintenant surannée et ne compte plus de partisans tant soit peu versés dans la science de l'économie politique.

La controverse ne commence véritablement qu'à Adam Smith, et ce n'est que depuis cet écrivain célèbre qu'elle mérite d'occuper l'attention de quiconque veut approfondir cette matière.

Mais on ne peut embrasser cette controverse dans toute son étendue et la suivre dans toutes ses sinuosités, sans retracer la doctrine d'Adam Smith

sur les causes qui déterminent la valeur du travail ou les salaires de l'ouvrier.

Adam Smith établit en principe que la demande et l'offre règlent toutes les valeurs; mais il pense que ce principe reçoit deux modifications quand il s'agit de la valeur du travail.

Il fait résulter la première modification de l'état de la prospérité de chaque pays.

La prospérité est-elle progressive, le travail est libéralement récompensé, et les salaires de l'ouvrier sont au prix le plus élevé.

Est-elle stationnaire, le travail n'obtient qu'un salaire à peu près égal aux besoins de l'ouvrier.

Est-elle rétrograde ou décroissante, le travail est réduit au taux le plus modique qu'on puisse *le* payer.

Il semblerait d'après cela que la valeur du travail est entièrement étrangère à la loi générale de toutes les valeurs. Cependant, avec un peu d'attention, on reconnaît facilement que la prospérité relative de chaque pays est le mobile de l'offre et de la demande, et qu'il n'y a à cet égard aucune différence entre la valeur du travail et les autres valeurs.

Quelle est en effet l'influence que la prospérité progressive, stationnaire ou rétrograde exerce sur la valeur du travail, qu'elle n'exerce pas sur toutes les valeurs? La demande n'est-elle pas toujours et

nécessairement déterminée par les moyens de payer, et ces moyens ne sont-ils pas toujours proportionnés à l'état de la prospérité locale ou nationale? Partout où la prospérité est progressive, tous les prix sont élevés, parce qu'il y a plus de demandeurs que de pourvoyeurs; par la même raison, quand la prospérité est stationnaire, les prix se soutiennent, parce que la demande est égale à l'offre; enfin quand la prospérité est rétrograde ou décroissante, les prix baissent, parce que les moyens de payer diminuent, et qu'il y a moins de demandes que d'offres. Dans tous ces cas, la valeur du travail ne se distingue pas des autres valeurs; elle subit la loi commune de l'état de la prospérité du pays, toujours exprimée par l'offre et la demande. Distinguer l'offre et la demande de l'état de la prospérité du pays, ce serait séparer la pensée de son expression et l'effet de sa cause.

Ainsi disparaît la première modification d'Adam Smith à la loi de l'offre et de la demande en faveur des salaires du travail.

Sa seconde modification à cette loi fondamentale de toutes les valeurs, ne me paraît pas plus digne de considération.

Adam Smith la fait dériver du prix ordinaire ou moyen des subsistances en numéraire. De sorte que, dans son système, la valeur du travail serait

réglée par le concours de la demande et de l'offre, par l'état de la prospérité du pays, et par le prix ordinaire ou moyen des subsistances.

Nous venons de voir que l'état de la prospérité du pays et l'offre et la demande sont une seule et même chose : examinons maintenant si le prix ordinaire ou moyen des subsistances en argent peut modifier le principe de l'offre et de la demande.

Comment la demande et l'offre déterminent-elles la valeur du travail? C'est par la balance du travail demandé et du travail offert. La valeur est élevée, moyenne ou basse, selon que la balance est favorable à la demande ou à l'offre. Lors donc que la balance a opéré sur le travail demandé et sur le travail offert, tout est consommé, et la valeur qu'elle a fixée ne peut plus être modifiée ni par le prix ordinaire ou moyen des subsistances, ni par toute autre cause.

Que les subsistances soient élevées ou à bon marché, cela ne change rien au taux des salaires, parce qu'il n'en résulte aucune variation dans la demande du travail et dans l'offre de l'ouvrage, parce que le nombre des ouvriers et celui des demandeurs du travail n'en est ni augmenté ni diminué. Si la balance est favorable à l'ouvrier, il reçoit les plus hauts salaires, quoique les subsistances soient à bas prix. Par la raison contraire, si la balance lui est défavorable, il ne reçoit que

les salaires les plus modiques, lors même que les subsistances seraient au prix le plus élevé.

Si cependant, ce qui n'est pas sans exemple, dans les temps de cherté et de disette des subsistances, les salaires de l'ouvrier ne suffisaient pas pour le faire subsister, il faudrait bien que ceux qui auraient besoin de son travail le payassent tout ce que vaudrait sa subsistance, parce qu'il ne peut pas travailler s'il ne peut pas se procurer les vivres nécessaires à son existence, et si c'est là ce qu'Adam Smith a voulu dire quand il a fait dépendre les salaires du prix ordinaire ou moyen des subsistances, il a eu parfaitement raison; mais Adam Smith était trop éclairé pour modifier une loi générale par un cas éventuel et accidentel.

Ainsi le prix moyen des subsistances n'a pas plus d'influence sur la situation des salaires de l'ouvrier, que l'état de la prospérité de chaque pays; les salaires ne sont réglés que par la loi de l'offre et de la demande.

Maintenant on comprendra facilement la doctrine d'Adam Smith sur la taxe directe des salaires; elle n'est en quelque sorte que l'application de sa doctrine sur les salaires ou le prix du travail.

« L'impôt direct sur les salaires du travail, » dit Adam Smith, n'a d'autre effet que de les

» faire monter de quelque chose plus haut que » l'impôt.

» Quand cet impôt serait payé par les mains » mêmes de l'ouvrier, on ne pourrait pas dire » proprement qu'il fait l'avance de l'impôt, du » moins si la demande du travail et le prix » moyen des denrées restent les mêmes après » comme avant l'impôt. Dans tous les cas, la » personne qui emploie immédiatement l'ouvrier » serait obligée d'avancer non-seulement l'impôt, » mais quelque chose de plus que l'impôt. Le » paiement définitif retomberait sur des per- » sonnes différentes selon la différence des cir- » constances.

» La hausse que l'impôt occasionerait dans » les salaires du travail des ouvriers de manufac- » ture serait avancée par l'entrepreneur, qui se- » rait à la fois dans le droit et dans la nécessité » de la reporter avec un profit sur le prix de ses » marchandises.

» Le surhaussement qu'un tel impôt produirait » dans les salaires du travail de l'agriculture, se- » rait avancé par le fermier, qui serait obligé » d'employer un plus gros capital pour entre- » tenir le même nombre de travailleurs qu'au- » paravant.

« Ainsi dans ce cas le paiement définitif du » surhaussement des salaires, en y joignant le

» profit additionnel du fermier qui l'aurait avancé, » retomberait sur le propriétaire (1). »

Cette doctrine est la juste conséquence des règles qui, suivant Adam Smith, déterminent le prix du salaire du travail. Il est certain en effet que si le taux des salaires dépend de l'offre et de la demande du travail, modifiées par le prix ordinaire ou moyen des vivres, l'impôt sur les salaires qui en réduit le taux ne peut ni ne doit rester à la charge de l'ouvrier. Il doit conserver tout ce que lui donnent l'offre et la demande, et le prix ordinaire ou moyen des subsistances. Tout ce que l'impôt lui retranche, il peut et doit le répéter de ceux qui l'emploient, sauf à ceux-ci à s'en faire indemniser, soit par le consommateur, soit sur les profits des capitalistes, soit sur la rente du propriétaire.

Mais, comme l'a fort bien observé M. Buchanan (2). « Les salaires de l'ouvrier sont fixés par » la demande et l'offre. Comment donc l'ouvrier » après avoir reçu son salaire pourrait-il recourir » sur celui qui l'emploie pour le forcer à lui rem- » bourser les taxes auxquelles il est assujetti?

» A la vérité, continue M. Buchanan, si l'ou-

(1) Liv. 5, chap. 2.

(2) Le dernier éditeur de l'ouvrage d'Adam Smith sur les causes de la Richesse des Nations.

» vrier était réduit à la subsistance la plus mo-
» dique, il ne pourrait pas supporter sa taxe,
» parce que n'ayant que de quoi subsister, il ne
» pourrait pas propager sa race; mais tant que
» les salaires fournissent à l'ouvrier une certaine
» aisance et même des jouissances de luxe, il
» possède un fonds qui peut être taxé. Ce que
» la taxe lui prend le privé seulement de quel-
» ques jouissances, diminue ses ressources, et
» dégrade la condition des classes laborieuses.
» L'erreur d'Adam Smith vient de ce qu'il sup-
» pose que l'inévitable effet d'une taxe sur les sa-
» laires est de mettre l'ouvrier hors d'état de
» pourvoir à ses besoins. Cela n'est pas exact. La
» taxe réduit seulement l'ouvrier à faire des re-
» tranchemens sur les diverses parties de sa dé-
» pense qui en sont susceptibles.

» Adam Smith fait observer que c'est seule-
» ment quand la demande du travail et le prix
» des denrées restent les mêmes, que les salaires
» de l'ouvrier s'élèvent en proportion de la taxe;
» mais comment les salaires hausseraient-ils quand
» la demande reste la même. C'est la demande
» qui règle le prix du travail, et tant que la de-
» mande n'augmente pas, le prix du travail ne
» peut pas augmenter (1). »

(1) Ibid à la note.

Ainsi M. Buchanan pense que l'impôt sur les salaires pèsent sur l'ouvrier et qu'il ne peut s'en faire indemniser que dans le cas où l'impôt, réduisant ses moyens de subsistance au strict nécessaire, ne lui permettrait pas de propager sa race. Ce qui conduit à dire que l'impôt sur les salaires ménace et compromet la population des classes laborieuses.

M. Ricardo est d'une opinion entièrement opposée à celles d'Adam Smith et de son annotateur M. Buchanan.

« Les impôts sur les salaires, dit cet écrivain, » font monter les salaires; si avant l'impôt les » salaires n'étaient que suffisants pour satis- » faire aux besoins de la population, après l'im- » pôt ils deviendront insuffisants, car le travail- » leur aura moins à dépenser pour l'entretien de » sa famille. Le travail haussera donc de prix, » parce que la demande se soutient, et c'est uni- » quement par un prix plus haut que l'offre peut » ne pas être contrariée.

» Rien n'est plus commun, ajoute M. Ricardo, » que de voir les chapeaux ou la drèche renchérir » quand on y met des impôts; des objets mon- » tent, parce que s'ils ne montaient pas on ne » pourrait pas en fournir l'approvisionnement » nécessaire. Il en est de même du travail; quand » les salaires sont imposés ils augmentent de prix,

» car s'ils ne montaient pas, il serait impossible
» que la population nécessaire pût se main-
» tenir (1). »

Il est évident que cet argument repose entièrement sur deux suppositions que rien ne justifie.

1° M. Ricardo suppose qu'avant l'impôt les salaires n'étaient que suffisants pour satisfaire aux besoins de la population laborieuse, et qu'après l'impôt ils deviennent insuffisants ; mais ce n'est là qu'une assertion qui ne peut fonder aucun argument contre l'impôt. Car si, comme le dit M. Buchanan, l'impôt n'atteint que les jouissances ou même l'aisance de l'ouvrier, alors il n'a point l'effet fâcheux que lui attribue M. Ricardo, et sa critique n'a sous ce rapport aucun fondement.

La seconde supposition de M. Ricardo est qu'après l'impôt le travail haussera de prix, parce que la demande se soutiendra ; et comment le prouve-t-il ? « C'est parce que les
» fonds que le gouvernement lève pour l'impôt
» sont par lui employés à l'entretien de travail-
» leurs, à la vérité improductifs, mais qui sont
» cependant des travailleurs..... M. Ricardo
» ajoute :

» Le nombre des travailleurs ne peut être aug-

(1) Principes d'Économie politique et de l'impôt, ch. 16.

» menté ou diminué aussi rapidement que les fonds » s'accroissent ou diminuent; par conséquent, » dans le cas supposé de l'impôt, il n'y a pas de » diminution nécessaire de la demande de bras, et » quand même elle serait moindre, la demande » ne diminuerait pas à proportion de l'impôt. Enfin » conclut M. Ricardo, le produit de l'impôt est » souvent dissipé sans fruit, et en diminuant le » capital l'impôt tend à diminuer le fonds des- » tiné à l'entretien des travailleurs, et par consé- » quent il occasione une moindre demande de » bras; par conséquent l'effet probable d'un » impôt sur les salaires, quoique cet effet ne soit » ni nécessaire ni particulier à cet impôt, est » que quoique les salaires éprouvent une hausse, » elle ne sera pas précisément d'une valeur égale » à la valeur de l'impôt (1). »

Il me semble que cette seconde supposition de M. Ricardo n'est pas mieux fondée que la première, et ne peut pas soutenir l'épreuve de la critique.

M. Ricardo suppose qu'après l'impôt le travail haussera de prix, parce que la demande se soutiendra; et pourquoi se soutiendra-t-elle? parce que le gouvernement emploiera les produits de l'impôt à salarier des travailleurs comme l'auraient

(1) Ibid. à la note.

fait les contribuables eux-mêmes; j'admets cet argument dans toute sa force; je ne tirerai même pas avantage de l'observation faite par M. Ricardo, que les produits de l'impôt consommés chaque année par le gouvernement ne sont pas reproduits en totalité et diminuent les fonds du travail; je supposerai même qu'ils sont reproduits par plus de travail ou d'économie de la part du contribuable. Eh bien! que résultera-t-il de tout cela? pas autre chose, sinon un déplacement des fonds du travail sans augmentation ni diminution. Comment donc M. Ricardo conçoit-il la possibilité de l'augmentation des salaires quand les fonds qui doivent les acquitter n'augmentent pas? Il faut reconnaître que M. Buchanan a eu raison de dire que si la demande du travail reste la même après l'impôt, la hausse des salaires n'aura pas lieu, et par conséquent l'impôt restera tout entier à la charge de l'ouvrier.

Après avoir démontré clairement que l'impôt sur les salaires reste à la charge de l'ouvrier, excepté dans le cas où il réduirait ses moyens de subsistance au strict nécessaire, et le mettrait dans l'impuissance de propager sa race, il est inutile d'examiner si dans le cas où l'ouvrier pourrait se faire rembourser de l'impôt, ce remboursement lui serait fait, comme l'enseigne Adam Smith, par l'entrepreneur du travail dans les

manufactures qui en serait indemnisé; par le consommateur et par le fermier pour les travaux de l'agriculture qui le reprendrait du propriétaire du sol.

Ou si, comme le pense M. Ricardo, l'impôt sera remboursé sur les profits des capitalistes.

Quoique cette question soit certainement oiseuse et purement spéculative, il me semble cependant qu'elle est assez piquante pour qu'on me pardonne d'en avoir cherché la solution.

Voici comment M. Ricardo combat la doctrine d'Adam Smith : *Que l'impôt sera remboursé par l'entrepreneur des manufactures, et par le fermier, et que le premier le répétera sur le consommateur, et le second sur le propriétaire.*

« Supposons, dit cet écrivain, la société composée de propriétaires fonciers, de manufacturiers, de fermiers et d'ouvriers. On convient que les ouvriers seront dédommagés de ce qu'ils paieront pour l'impôt; mais qui les en dédommagera? Qui voudra se charger de payer la portion qui ne retombe pas sur les propriétaires? Les manufacturiers ne pourraient en payer aucune partie, car si le prix de leurs marchandises haussait à proportion du surhaussement des salaires qu'ils sont obligés de payer, ils se trouveraient dans une plus belle

» position après qu'avant l'impôt.... Les fabri-
» cants acheteraient tous les ouvrages manufac-
» turés avec autant d'avantage qu'auparavant,
» et tant que le blé conserverait son même prix,
» ils auraient un surcroît de monnaie pour l'a-
» cheter, ils gagneraient au lieu de perdre à un
» tel impôt... Mais si les ouvriers ne paient au-
» cune part de l'impôt, et que cependant le prix
» des ouvrages manufacturés hausse, les salaires
» doivent hausser non-seulement pour les indem-
» niser de l'impôt, mais encore à cause du surhausse-
» ment du prix des objets manufacturés de première
» nécessité; et cette hausse en tant qu'elle affecte
» les travaux de l'agriculture deviendra une nou-
» velle cause de la baisse du fermage, de même
» qu'elle occasionera une nouvelle hausse du prix
» des marchandises manufacturées en tant qu'elle
» affecte l'industrie manufacturière. Ce surhaus-
» sement du prix des marchandises agira à son
» tour sur les salaires; et l'action et la réaction,
» d'abord des salaires sur les marchandises, et
» ensuite des marchandises sur les salaires s'é-
» tendra sans qu'on puisse lui assigner des limites.
» Les arguments sur lesquels repose cette théorie
» mènent à des conclusions si absurdes, qu'il est
» aisé de voir du premier coup-d'œil que le prin-
» cipe posé est tout-à-fait insoutenable (1). »

(1) Ibid. à la note.

Il règne dans ce passage de l'ouvrage de M. Ricardo une telle obscurité, que si elle ne doit pas être imputée au traducteur, il est bien difficile de comprendre ce que l'auteur a voulu dire, ni être sûr de faire une réponse applicable à ce qu'il a dit. C'est dans cette incertitude que je vais hasarder quelques réflexions sur ce sujet.

En théorie, il est certain que les frais du travail agricole, et par conséquent l'impôt sur les salaires qui leur est assimilé, sont prélevés sur les produits de l'agriculture, et diminuent d'autant la rente du propriétaire. Nul moyen pour celui-ci de se faire rembourser l'impôt, pas plus que les salaires, parce que la valeur des produits agricoles ne dépend ni des frais de l'agriculture, ni de l'impôt sur les salaires; mais de la balance de l'approvisionnement et de la consommation. Je ne crois pas qu'on puisse ébranler cette doctrine qui a été si bien établie par Adam Smith, et adoptée par la presque totalité des écrivains postérieurs. Il est par conséquent évident que l'impôt sur les salaires de l'agriculture comme les frais sera pris sur la rente du propriétaire. Il n'y a là ce me semble rien d'absurde; il y a au contraire vérité et évidence.

Quant à l'impôt sur les salaires du travail dans les manufactures, il me paraît encore évident que si l'ouvrier peut s'en faire rembourser par la hausse



des salaires, le manufacturier qui paie les salaires sera, comme le dit Adam Smith, dans le droit et dans la nécessité de s'en faire rembourser par le consommateur. Le remboursement de l'impôt sur les salaires lui sera fait de la même manière que le remboursement des salaires, avec lesquels il se confondra si intimement qu'il sera impossible de les séparer. L'impôt n'est qu'un salaire additionnel aux salaires ordinaires; il doit donc être acquitté par ceux qui paient les salaires. Si M. Ricardo voit des difficultés dans le remboursement du salaire additionnel, je ne vois pas comment la même difficulté n'existerait pas pour le remboursement du salaire ordinaire. Cependant, il est certain que le manufacturier se fait rembourser par le consommateur des salaires ordinaires; pourquoi donc lui serait-il plus difficile de se faire rembourser le salaire additionnel de l'impôt.

Or, comment le manufacturier se fait-il rembourser par le consommateur les salaires ordinaires; c'est en les faisant entrer dans l'évaluation de ce que lui coûtent ses produits qu'il porte au marché; évaluation qui détermine le prix qu'il demande au consommateur. Si le marché réalise cette évaluation, le manufacturier continue à travailler, s'il ne retrouve dans le prix du marché le montant de son évaluation; il réduit les salaires quand cela est possible, ou diminue la fabrication.

pour élever ses prix par la rareté des produits, ou cesse de fabriquer. Voilà tous les moyens que le manufacturier a de faire payer au consommateur les salaires ordinaires de l'ouvrier et le salaire additionnel de l'impôt.

Après cela, M. Ricardo demandera-t-il qui voudra se charger de payer la portion de l'impôt sur les salaires qui ne retombent pas sur les propriétaires fonciers? La réponse est facile. Ce seront tous ceux qui paient les salaires de l'ouvrier; ils paieront le salaire additionnel de l'impôt comme ils paient les salaires ordinaires.

Mais est-il vrai, comme le croit M. Ricardo, que si le prix des marchandises hausse par l'impôt à proportion du surhaussement des salaires, les manufacturiers se trouveront dans une plus belle position après qu'avant l'impôt?

Rien de semblable. Le surhaussement des salaires les fera baisser dans la même proportion que les salaires primitifs; et comme les manufacturiers ne profitent pas de ces salaires primitifs, et en reçoivent bien plutôt des dommages, le surhaussement des salaires par l'impôt ne peut leur être profitable, et doit au contraire leur nuire par la plus grande difficulté qu'il met à la vente.

C'est une véritable confusion dans les idées de dire que le surhaussement du prix des marchandises agira sur les salaires, et que l'augmentation des

salaires réagira sur les marchandises, et que l'action des salaires sur les marchandises, et la réaction des marchandises sur les salaires, s'étendra sans qu'on puisse leur assigner de limites.

Quand l'ouvrier a reçu le remboursement de l'impôt par la hausse de ses salaires, quand le manufacturier a fait entrer le surhaussement des salaires dans son évaluation de ses produits, quand le marché a réalisé cette évaluation, tout est consommé; tout résultat ultérieur est impossible. Supposer que l'ouvrier consommateur des produits qui ont payé l'impôt, a le droit d'en demander le remboursement par une nouvelle hausse des salaires, c'est oublier que l'ouvrier trouve, dans la hausse de ses salaires, opérée par l'impôt, les moyens de payer l'augmentation de valeur de ses consommations. Il n'y a donc ni action des salaires sur les marchandises, ni réaction des marchandises sur les salaires.

M. Ricardo insiste et dit:

« Toutes les variations qu'éprouvent les profits du capital et les salaires du travail par la hausse des fermages et par celle des objets de première nécessité dans les progrès naturels de la société et la difficulté croissante de la production, seront également occasionés par le surhaussement des salaires causé par un impôt; et par conséquent les jouissances de l'ouvrier, aussi bien que celles de

ceux qui l'emploient, seront diminués par l'effet non-seulement de l'impôt, mais par tout autre, au moyen duquel on préleverait la même somme... Un impôt sur les salaires qui ne peserait pas plus sur le commerce du fermier que sur celui des autres commerçants ne pourrait être rejeté sur ceux-ci, ni compensé par le prix plus haut des produits agricoles, car le même motif qui engagerait le fermier à élever le prix du blé déciderait le fabricant à élever le prix de ses fabrications; et si tous peuvent augmenter le prix de leurs marchandises de manière à se rembourser avec profit de l'impôt, puisqu'ils sont consommateurs chacun des marchandises des autres, il est évident que l'impôt ne serait jamais payé; car si tout le monde en trouve la compensation, quels seront donc les contribuables? »

J'espère donc avoir réussi à prouver que tout impôt qui peut occasioner le surhaussement des salaires sera payé moyennant une diminution des profits, et par conséquent qu'un impôt sur les salaires n'est réellement qu'un impôt sur les profits.

Quelle confusion dans toute cette argumentation! et me pardonnera-t-on de l'avoir fait remarquer.

Si, comme le dit M. Ricardo, l'impôt sur les salaires réduit les jouissances de l'ouvrier, il sera

donc supporté par l'ouvrier, et alors comment cet écrivain peut-il prétendre que cet impôt n'est réellement qu'un impôt sur les profits?

Est-ce que M. Ricardo penserait que la portion des salaires qui excède le strict nécessaire de l'ouvrier sont un profit pour lui, et que ce profit est passible de l'impôt. En ce cas il est parfaitement d'accord avec M. Buchanan, et l'on ne comprend pas pourquoi il s'est donné la peine de le combattre. Mais on n'a aucune raison de croire que M. Ricardo confonde les salaires du travail avec les profits des capitaux; il est donc tombé à cet égard dans une contradiction manifeste et palpable.

Ce n'est pas le seul vice qu'on remarque dans l'opinion qui m'occupe.

M. Ricardo pense que si un fabricant élève le prix de ses fabrications en raison de l'impôt sur les salaires, les autres en feront de même, et qu'alors l'impôt ne sera jamais payé.

M. Ricardo a donc perdu de vue que les fabricants ne sont que le centième ou tout au plus que le cinquantième de la population de chaque pays, et qu'il n'y a par conséquent aucune difficulté à ce que cette partie de la population se fasse rembourser par toute la population de l'impôt qu'elle a avancé, remboursement qui s'effectue en proportion de la consommation. Dans ce cas l'impôt sur les salaires rentrerait dans la classe des impôts sur

les consommations, mais ne pourrait pas être assimilé à des impôts sur les profits.

M. Ricardo poursuivant ses écarts sur l'impôt des salaires, termine en disant :

« Le principe fondamental du partage du pro-
» duit du travail, et du capital entre les salaires
» et les profits, que je me suis efforcé d'établir,
» me paraît si certain, qu'à l'exception de l'effet
» immédiat, je suis disposé à croire qu'il im-
» porte peu lequel des deux on impose, ou les pro-
» fits du capital ou les salaires du travail. En im-
» posant les profits du capital, vous changerez
» probablement le taux d'accroissement progressif
» des fonds destinés à entretenir les travailleurs ;
» et les salaires, en haussant trop, se trouveraient
» hors de proportion avec l'état de ce fonds. En
» mettant l'impôt sur les salaires, la récompense
» accordée à l'ouvrier étant trop faible, ne se
» trouverait pas non plus proportionnée à ce fonds.
» L'équilibre naturel entre les profits et les sa-
» laires se rétablirait dans un cas par la baisse, et
» dans l'autre par la hausse des salaires en mon-
» naie. »

Ainsi M. Ricardo ne sait plus quel est l'effet de l'impôt sur les salaires, ni s'il reste à la charge de l'ouvrier, ni si celui-ci peut le reporter sur ceux qui demandent son travail, sauf à eux à s'en faire indemniser par les consommateurs de ses pro-

duits. Il ne sait plus si cet impôt atteindra les salaires du travail ou les profits du capital, et dans son incertitude il déclare que cela est indifférent, parce que l'équilibre se rétablira dans un cas par la baisse et dans l'autre par la hausse des salaires : mais comment cela serait-il possible ?

Comment l'impôt sur les profits du capital pourrait-il faire hausser les salaires et les mettre hors de proportion avec l'état du capital ?

Suivant les doctrines actuelles de la science, les salaires sont toujours fixés par la balance de l'offre et de la demande, et la demande est toujours proportionnée à l'état progressif, stationnaire ou rétrograde du capital. Si donc l'impôt sur les profits du capital arrête l'accroissement progressif du capital, et M. Ricardo en paraît persuadé, non-seulement les salaires ne hausseront pas ; mais au contraire ils seront stationnaires si le capital n'augmente pas, ou ils baisseront si le capital décroît.

En un mot, arrêter l'accroissement du capital, c'est arrêter la hausse des salaires ; diminuer le capital, c'est diminuer la demande du travail et baisser les salaires qui en sont le prix.

Par la même raison, mettre l'impôt sur les salaires, c'est les réduire, et cependant leur réduction ne doit avoir lieu que par la détérioration

des capitaux. On ne peut donc soutenir, comme le fait M. Ricardo, que les salaires assujettis à l'impôt peuvent ne pas être proportionnés avec le capital sans renverser tous les principes établis, sans détruire la science jusque dans ses fondements, et nous laisser sans guide dans le labyrinthe de la production, de la répartition et de la consommation des richesses.

Il faut tenir pour certain, en opposition à M. Ricardo, qu'il n'est pas indifférent d'asseoir l'impôt sur les profits du capital ou sur les salaires du travail.

Dans le premier cas, l'impôt ne porte aucune atteinte ni au travail, ni à la production de la richesse, ni à la population, ni à la puissance du pays.

Dans le second cas, l'impôt attaque la population des classes laborieuses, compromet le travail, tend à énerver le ressort et le mobile de la production, et à ruiner la prospérité et la puissance des peuples.

On conviendra qu'il était difficile de se placer dans une opposition plus directe avec la doctrine actuelle de l'économie politique sur les capitaux et les salaires, avec leurs relations, leurs concours et leurs résultats.

Il faut reconnaître cependant que ce n'est ni

par ignorance ni par méprise que M. Ricardo est arrivé à des résultats aussi étrangers à la science ; on n'a d'autre reproche à lui faire que d'avoir cru qu'elle n'est pas fondée, et qu'on peut l'établir sur des bases plus solides. Cet écrivain pense que la production se partage en salaires du travail et en profits du capital ; que tout ce qui augmente les salaires diminue les profits, et que tout ce qui diminue les profits accroît aux salaires. Cette hypothèse explique toute sa théorie de l'impôt sur les salaires, et montre clairement qu'elle n'est que la conséquence de la théorie du partage de la production entre les salaires du travail et les profits du capital.

Mais comment cet écrivain ne s'est-il pas aperçu que le capital et le travail ne sont pas les seuls agents de la production ; que le sol y concourt avec eux par une puissance qui lui est propre, ou du moins qu'ils ne font que développer.

Par une conséquence ultérieure, la répartition de la production entre ces trois concurrents se fait dans des proportions déterminées par des causes générales et indépendantes les unes des autres.

Il y a même ceci de particulier dans l'action de ces causes diverses, qu'elles dérivent d'un principe différent, opèrent par des moyens qui leur sont propres, et donnent des résultats

particuliers qui ne se confondent pas même dans leur influence sur la richesse générale des peuples. . . . .

Cela est si vrai que le travail agricole est aussi différent du travail industriel que le sol diffère du capital et de l'industrie. Chacun de ces travaux, chacun de ces capitaux a ses lois propres qui ne conviennent pas à l'autre; et c'est faire violence à leur nature que de les confondre dans un seul travail et dans un seul capital. Ces classifications défectueuses, loin de simplifier le problème, le compliquent, le dénaturent et le couvrent d'impénétrables obscurités. Elles fondent un système en présence de la science et la font rétrograder dans l'enfance quand elle est parvenue sinon à une entière maturité, du moins à un honorable avancement.

Concluons donc que l'impôt sur les salaires ne retombe dans aucun cas sur les profits du capital, comme le pense M. Ricardo. Si l'on pouvait le reporter sur d'autres branches de sa production ce serait, comme l'enseigne Adam Smith, sur la rente du propriétaire pour la partie assise sur l'agriculture et sur le consommateur des produits de l'industrie pour la partie qui affecte les salaires du manufacturier; mais ce ne sont là que de vaines hypothèses. Dans la réalité l'impôt, comme l'a très-bien prouvé M. Buchanan, est sup-

porté par l'ouvrier dont il réduit l'aisance, et le condamne peut-être à une misère destructive de la classe laborieuse. Ce résultat donne la juste mesure de cet impôt.

FIN DU LIVRE TROISIÈME.

ESSAI POLITIQUE

SUR

LE REVENU PUBLIC.

LIVRE QUATRIÈME.

De la Comptabilité du revenu public.

RÉFLEXION PRÉLIMINAIRE.

Comptabilité du revenu public.

CONSIDÉRÉE sous le point de vue politique, la comptabilité du revenu public consiste dans la publicité des comptes de tous les agents qui ont concouru à en faire la perception et l'emploi. Quand cette publicité existe elle est la sauvegarde de la fortune publique, la garantie de l'ordre dans les finances, le signe certain de la bonté du gouvernement.

Considérée sous le rapport moral, la publicité des comptes de finance donne à l'organisation sociale un caractère de probité, d'honneur et de

vertu qui lui mérite le respect, l'hommage et le dévouement de tous les peuples. Quel acte auguste et solennel que celui par lequel le souverain d'un pays fait présenter chaque année au peuple ou plutôt aux pouvoirs chargés spécialement de veiller à ses intérêts, le compte général des tributs perçus et employés pour les besoins de l'état; appèle leur surveillance sur l'ensemble et les détails de tous les services publics; provoque la recherche des abus qui ont pu s'y glisser et la répression des malversations, s'il en a été commis. Dans cette mesure, on découvre toutes les conditions du pacte social, qui lie le souverain et les sujets, qui détermine la nature, l'étendue et les limites de l'autorité et de l'obéissance, et légitime en quelque sorte la société civile.

Ce qui n'est pas moins remarquable, c'est que cette mesure si honorable pour le souverain ne porte aucune atteinte à la souveraineté et la rend au contraire plus digne de respect et de vénération. Elle n'impose des devoirs qu'aux ministres, ne pèse que sur eux et leur est particulière. Eux seuls sont comptables aux autres pouvoirs de la société, du revenu public confié au souverain pour les besoins de l'état. Le monarque ne prend part à la comptabilité du revenu public que par la proposition qu'il fait aux autres pouvoirs publics de régler les comptes de ses ministres, d'en-

fixer les résultats et de déduire les conséquences qui en dérivent pour le bien public. Sa proposition laisse les comptes dans l'état où ils sont, ne préjuge rien en leur faveur, et n'emporte de sa part ni approbation ni assentiment. D'où il suit que dans le système représentatif, le monarque, quoique présent à tout ce qui se fait dans son gouvernement, quoique prenant part à tous ses actes, quoique le seul auteur de tout ce qui en émane ne se confond pas avec lui, ne répond pas de ce qu'il fait, et en reste séparé sans que sa dignité ou son autorité en reçoivent la moindre atteinte. Dans le gouvernement représentatif, non-seulement le monarque n'est point indivisible avec son gouvernement, comme l'ont pensé en France des hommes d'état, des orateurs et des publicistes; mais c'est au contraire dans l'art avec lequel ce système les sépare, rend le monarque inviolable et les ministres responsables, qu'éclatent son génie et sa sagesse. C'est par là surtout que ce système l'emporte sur tout autre mode du gouvernement, et mérite de leur être préféré.

La comptabilité des ministres leur impose trois conditions distinctes et indépendantes l'une de l'autre. Conditions de la comptabilité.

Elle doit garantir la certitude des comptes, l'intégrité de la perception du revenu public

et la fidélité de l'emploi des fonds à leur destination.

Tels sont les divers rapports sous lesquels je me propose de l'envisager. Je m'attacherai surtout à la comptabilité particulière de la France, parce qu'elle m'est plus connue, parce qu'on peut facilement la généraliser, parce qu'on en voit découler les principes régulateurs de toute comptabilité du revenu public.

CHAPITRE PREMIER.

De la Certitude des comptes de finance.

De la certitude des comptes de finance.

Nul doute que les comptes de finances publiés par les ministres ne doivent offrir la garantie de leur exactitude, de leur fidélité, de leur véracité : ce principe n'a pas besoin d'être démontré; sa démonstration est dans son évidence. A quoi serviraient en effet des comptes qui se réduiraient à des probabilités, à des généralités, et même à des approximations? Ce qu'on veut, ce qu'on a le droit d'exiger, ce qu'il faut, c'est que les comptes soient vrais et positifs; quand on n'a pas la certitude qu'ils réunissent ces conditions, ce ne sont pas des comptes, ce sont des aper-

çus, des états de situations; c'est tout ce qu'on veut.

Tel est cependant, depuis l'empire, le caractère de tous les comptes de finance qui ont été publiés en France. Ils n'offrent pas même de garantie de leur véracité dans le caractère des ministres dont ils portent la signature. Cette signature n'y est apposée que pour servir de visa à celle du chef de comptabilité dont ils sont l'ouvrage; de sorte que, par leur signature au bas des comptes, les ministres n'attestent qu'une seule chose : c'est qu'ils ont reçu ces comptes de leurs commis; mais comme ces commis ne sont pas comptables, comme ils ne sont que des sous-ordres du ministre, des préposés pour la comptabilité, il s'ensuit que les comptes publiés par les ministres n'ont aucune authenticité, ni la moindre certitude de leur véracité.

Non-seulement ces comptes ne tirent aucune certitude de la signature du ministre comptable, mais même ils se décréditent par la nature des éléments qui servent à leur formation. Ce n'est pas en effet sur les journaux des recettes, et les quittances des parties prenantes que les comptes sont rédigés; mais sur les écritures qui en ont été tenues par chaque comptable dans sa correspondance avec le trésor. De sorte que si un comptable s'est trompé ou a trompé le trésor, il ne

reste aucun moyen de redresser le compte, parce qu'il faudrait recourir aux pièces sur lesquelles les écritures ont été établies, et qu'il serait trop long, trop difficile et peut-être impossible d'en faire le dépouillement.

Aussi à l'apparition de ces comptes depuis la restauration, ils excitèrent une clameur générale dans les chambres et hors des chambres. La plupart des commissions des finances, plusieurs orateurs, des écrivains et même des ministres des finances reconnurent, avouèrent ou établirent que ces comptes ne méritaient aucune foi et ne devaient être regardés que comme des aperçus de compte. Cette opinion devint si prédominante, que les lois qui devaient les régler définitivement ne le firent que provisoirement. Depuis 1821, on a été moins difficile, les lois ont réglé les comptes tels qu'ils ont été présentés, et l'on n'a pas mis la moindre importance à leur certitude.

Ce n'est pas qu'on ait perdu l'espoir d'y parvenir; on a au contraire essayé divers moyens qui semblaient devoir y conduire, mais on est resté bien loin du but.

On a cherché la certitude des comptes des ministres dans leur conformité avec les comptes des agents des recettes, et des dépenses dont la certitude est établie par les arrêts de la cour des

comptes; mais on est tombé, à cet égard, dans une grave méprise.

Quels sont les comptes que la cour des comptes règle par ses arrêts? ce sont les comptes des agents qui ont reçu, et des agents qui ont payé; c'est la légalité de l'entrée et de la sortie des fonds.

Mais qu'est-ce qui constitue la légalité des recettes et des paiements? ce n'est pas la loi seule. Elle n'ordonne pas toutes les recettes; elle n'ordonne les dépenses qu'en masse et par ministère. L'ordonnance de répartition des fonds accordés pour les dépenses peut, non-seulement changer les dispositions de la loi, mais elle peut dire que les fonds assignés à une dépense ne seront pas employés et même qu'ils seront employés à une autre dépense. Tous les efforts de l'opposition dans la chambre des députés, n'ont pu faire admettre la spécialité des dépenses ordonnées par la loi.

De là, il resulte que le ministre est comptable soit des recettes faites sans le concours de la loi, soit du non emploi des fonds affectés par la loi à une dépense, soit de leur emploi à une autre dépense que la loi n'a pas ordonnée; et certes, un pareil compte ne peut pas résulter des recettes et des dépenses effectuées par les comptables dont la cour des comptes apure les comptes. De ce que le comptable de la cour des comptes a bien reçu, ou bien payé en vertu de l'ordonnance du ministre,

il ne s'ensuit pas que le ministre ait eu le droit d'ordonner la recette ou le paiement, ni que la recette et le paiement soient légitimes. Le compte de l'agent comptable n'a donc, ni ne peut avoir, rien de commun avec le compte du ministre ordonnateur.

D'un autre côté, le ministre ne se borne pas à ordonner des dépenses que la loi n'a pas ordonnées; il en règle le prix; il décide que les dépenses ont été bien faites et que le prix en est légitimement acquis; enfin il en ordonne le paiement. Assurément la cour des comptes, en allouant le paiement, ne fait que ce qu'elle doit faire; mais son allocation n'est pas une preuve que la dépense était nécessaire, ni qu'elle a été faite à juste prix, et par conséquent c'est contre toute raison qu'on voudrait conclure du fait du paiement, au fait de la légitimité de l'ordonnance du ministre. Tout ce que l'arrêt de la cour dit et doit dire, c'est qu'il a été payé une certaine somme pour une certaine dépense; mais cette dépense devait-elle être faite, a-t-elle été faite à juste prix : voilà ce que la cour des comptes ne décide pas et ne peut pas décider, et ce qui doit l'être cependant; car le ministre en est comptable.

A-t-on suppléé à ce vice de la comptabilité par l'ordonnance récente du 14 septembre 1822 *sur la comptabilité et la justification des dépenses*

publiques? pas davantage. C'est toujours le ministre qui ordonne les dépenses, avec ou sans le concours de la loi. C'est lui qui en fixe le prix, qui déclare qu'elles ont été bien faites, et qui en ordonne le paiement : donc la nouvelle ordonnance ne remédie à aucun des vices de la comptabilité que nous venons de faire remarquer.

Mais que faudrait-il faire pour arriver à une comptabilité réelle et effective du bon emploi du revenu public? La solution de cette question n'est pas aussi difficile qu'on le pense.

La première condition de toute comptabilité du revenu public, est que la loi en ordonne l'emploi, et que le ministre ne puisse changer l'emploi ordonné par la loi, si ce n'est dans des cas extraordinaires et imprévus ; en d'autres termes, il faut établir la spécialité des dépenses, autrement on est dans l'impossibilité absolue d'avoir une bonne comptabilité du revenu public. Cette spécialité doit d'autant moins éprouver de difficultés, que toutes les dépenses ordonnées par la loi ne les ont et ne peuvent l'être que sur la proposition du roi, et avec sa sanction. On ne comprend donc pas comment on peut tolérer, qu'après que la loi et les chambres ont ordonné une dépense, le ministre puisse non-seulement se dispenser de la faire; mais même ait la faculté d'employer à une autre dépense les fonds affectés à cette dépense. De telles inconvenances doivent dis-

paraître de la comptabilité du revenu public sous un gouvernement régulier et constitutionnel. Il ne faut pas qu'on puisse supposer que les dépenses présentées dans le budjet n'ont d'autre objet que de surprendre le vote des fonds, et que, pourvu qu'on les obtienne, le ministre est le maître d'en disposer comme bon lui semble.

La seconde condition de toute comptabilité publique, est qu'elle soit contrôlée dans toutes ses parties; c'est-à-dire, que le ministre qui ordonne la dépense ait un contrôleur du prix qu'il donne pour la faire, et de l'approbation qu'il lui donne quand elle est faite. Il est en effet évident que si le ministre qui ordonne la dépense peut en fixer le prix et la recevoir comme bien faite, lors même qu'elle ne l'aurait pas été, le compte du paiement qui en a été fait est tout-à-fait illusoire. Il ne s'agit donc, pour établir une comptabilité régulière du revenu public, que de trouver un mode de contrôle des dépenses publiques.

En Angleterre, les ministres ne règlent et n'ordonnent que les dépenses fixes.

Celles qui doivent être liquidées sont renvoyées aux contrôleurs des comptes qui sont indépendants des ministres, et subordonnés aux lords de la trésorerie. Les liquidations faites par ces contrôleurs sont contresignées par le ministre; et dans la plupart des cas, par trois lords de la trésorerie.

Ce procédé établit un contrôle pour le réglement de toutes les dépenses liquidées, et garantit la fidélité et l'exactitude de toutes les liquidations. Par conséquent, toute dépense est contrôlée et réduite à sa véritable valeur; ce qui doit être l'objet et le but des travaux de l'administration publique, dont la comptabilité publie les comptes.

Ainsi, la spécialité et le contrôle des dépenses publiques sont les véritables moyens d'arriver à la certitude du bon emploi du revenu public. Tout autre moyen est faux, évasif ou illusoire. On va s'en convaincre par l'examen des diverses espèces de comptes dont se compose la comptabilité générale des finances en France.

Trois espèces de comptabilité.

Ces comptes sont de trois espèces, et forment trois classes distinctes :

Dans la première, il faut comprendre les comptes des recouvrements des produits créés par la loi;

Dans la seconde, les comptes des produits créés par le trésor;

Dans la troisième, les comptes de l'emploi de ces divers produits.

Ces divers objets donnent lieu à des comptabilités diverses, et par conséquent il faut les considérer séparément; mais je dois prévenir le lecteur que j'ai moins en vue leur résultat matériel que leur régularité et leur efficacité.

Qu'elle garantie la comptabilité actuelle donne-t-elle de la fidélité des percepteurs, de l'exactitude des perceptions, de l'intégrité des recouvrements, de la légitimité et de la certitude des paiements? Voilà ce que je me propose de découvrir dans les comptes que je vais examiner.

CHAPITRE II.

De la Comptabilité du recouvrement des produits créés par la loi.

Comptabilité du recouvrement des produits créés par la loi.

Les produits créés par la loi des finances sont de trois sortes. Ils dérivent,

Des contributions directes;

Des contributions dites indirectes;

Et de sommes diverses.

Le compte de la perception de ces produits, présente une difficulté grave. Elle vient de ce qu'il n'y a que peu ou point de moyen de contrôler le comptable. La loi ne précise ni ne fixe aucune de ces contributions, pas même les contributions directes. Elle se contente de les évaluer, et l'on sait que cette évaluation laisse à la perception une certaine latitude qu'il est difficile de circonscrire dans ses véritables limites par la comptabilité.

A la première vue, il semble que les comptes de la perception des contributions directes, peuvent être facilement portés jusqu'à l'exactitude la plus rigoureuse; cependant, lorsqu'on y regarde de plus près, on voit qu'il n'en est pas ainsi. Des contributions directes.

Sans doute, l'assiette des contributions directes laisse peu de choses à désirer. Elle frappe sur des contribuables connus pour des objets spéciaux et dans des quotités fixes. Le rôle est la règle de la perception et de la comptabilité, et il paraît impossible de percevoir plus ou moins, et de ne pas compter de tout ce qu'on a perçu. Toutefois il est certain que le compte de la perception n'est jamais égal au montant du rôle.

Les non-valeurs, et surtout les retards dans les paiements donnent lieu à des reports d'une année sur l'autre, et ces reports, en se multipliant, obscurcissent les comptes et embarrassent la comptabilité. Un exemple va rendre cette vérité sensible.

Il est de fait que chaque année la perception des contributions directes est en arrière de trente ou quarante millions; cet arriéré rentre-t-il l'année suivante? c'est ce qu'on ne sait pas, et ce qui laisse le comptable le maître de porter en recette ce que bon lui semble. Il use si libéralement de cette faculté, que dans les comptes de 1822, on porte une recette de 147,700 fr. sur les contribu-

tions directes de 1820 et antérieures. Cette somme est-elle toute celle qui était due, ou toute celle qui a été perçue ? c'est ce qu'il est impossible de vérifier. On ne pourrait y parvenir qu'en faisant le compte particulier de la perception de chacune des années qui ont concouru à fournir cette somme, et en la comparant avec les versements effectués; mais l'on sent toute la difficulté de cette opération, surtout lorsque le comptable qui peut la faire, ne la fait pas.

Ce vice n'est pas le seul dans la comptabilité de la perception des contributions directes.

On vient de voir que la perception des contributions directes est chaque année en arrière d'une somme de 30 à 40 millions, et que le recouvrement total ne s'effectue que plusieurs années après l'expiration de l'exercice. Par qui sont dûs ces 30 à 40 millions? Est-ce par les contribuables, ou par les percepteurs? Ce fait est inconnu, et cependant il importerait de le connaître pour les intérêts de l'état.

Si les 30 à 40 millions sont dûs par les contribuables, il est bien à craindre que la dette ne soit illusoire, parce que son recouvrement ne se fait que sur l'exercice courant, et qu'il serait difficile, et peut-être impossible, d'effectuer l'arriéré et le courant.

Si les 30 à 40 millions sont dûs par les percep-

teurs, alors la prime qu'on accorde aux receveurs généraux pour l'anticipation de leur versement des contributions directes au trésor, est non-seulement gratuite, mais même elle est la récompense d'un service imaginaire. Il est évident que si les receveurs généraux reçoivent les contributions directes en douze mois, il est hors de toute raison de laisser tout ou partie de cette somme à leur disposition pendant plusieurs années, ou de leur payer une prime pour les engager à s'en dessaisir. Il y a là évidemment un vice capital dans la comptabilité de la perception des contributions directes.

Des vices non moins graves se font remarquer dans la comptabilité du recouvrement des contributions dites indirectes.

Des contributions indirectes.

Comme ce genre de contributions donne des produits incertains, indéterminés, il n'est pas facile de savoir si le percepteur a reçu tout ce qu'il devait recevoir, et s'il compte de tout ce qu'il a reçu. Les mesures de l'administration peuvent circonscrire ce double risque; mais elles ne peuvent le faire cesser entièrement, et même l'effet des mesures les plus ingénieuses n'est pas bien entendu.

En quoi consistent en effet ces mesures? à former la moralité des percepteurs et à la surveiller.

L'administration forme la moralité de ses préposés en n'admettant que ceux qui veulent se soumettre à un noviciat, qui résistent aux épreuves

qu'il impose et qui consentent à n'être appelés aux places que lorsqu'ils s'en sont montrés dignes par leur probité, leur capacité et leur bonne conduite.

L'administration supplée à l'insuffisance de ces moyens, par le contrôle et l'inspection, et surtout par les lumières et l'expérience des administrateurs, parvenus de grade en grade jusqu'au sommet de l'administration.

Sans ces précautions, sans le concours de ces mesures, la comptabilité de cette partie considérable du revenu public serait sans aucune garantie, et entièrement dépendante de la probité et de la loyauté de chaque préposé.

Des produits divers.

Indépendamment des produits des contributions directes et indirectes créés par la loi, il en est d'autres qui émanent de sources diverses; mais ils sont si peu considérables et si irréguliers qu'il me paraît inutile de les spécifier et de les énumérer. Ils figurent dans les comptes de finance sous le titre de *produits divers*.

La perception des produits créés par la loi passe des mains des percepteurs locaux dans les caisses des receveurs particuliers et successivement dans celles des receveurs généraux; mais il ne faut pas croire que les receveurs généraux n'en soient que les dépositaires, et qu'ils n'aient d'autre mission que de les faire parvenir au trésor. Leur mission est d'une toute autre nature. Ils

s'en chargent en recette dans le compte qu'ils ont avec le trésor, et en sont comptables envers lui de la même manière qu'un banquier l'est avec ses correspondants. Cette métamorphose du dépositaire des deniers publics en un banquier a donné lieu à une correspondance immense de la trésorerie avec ses banquiers; et par une conséquence ultérieure, le trésor s'est transformé sous le nom de caisse de service en une banque générale chargée de toutes les recettes du trésor, de tous ses paiements, et de toutes ses opérations de bourse et de banque qui en sont la suite nécessaire et indispensable.

Ce système de trésorerie a élevé à côté des produits de la loi des produits créés par le trésor, et cette création est sans contrédit une des mesures les plus extraordinaires qu'on ait encore vu dans un gouvernement régulier et constitutionnel.

CHAPITRE III.

De la Comptabilité des produits créés par le trésor.

La création de produits par le trésor est sans doute une monstruosité en finance. On ne manque

pas cependant de motifs ou de prétextes pour la justifier.

On prétend que les recettes ne s'effectuent pas aussitôt que les échéances des paiements arrivent; que les recettes ne sont pas toujours égales aux paiements qu'elles doivent effectuer, et qu'il y a souvent des dépenses imprévues pour lesquelles il n'a pas été fait des fonds; d'où l'on conclut que le trésor doit avoir un fonds d'avance qu'il puisse porter à volonté partout où le besoin l'exige, afin que le service ne soit jamais en souffrance ou en retard, ce qui serait beaucoup plus onéreux au contribuable que ce que coûte le fonds d'avance créé par le trésor.

On ajoute que ce fonds d'avance ne doit exciter aucune inquiétude, puisqu'il a un gage assuré dans le recouvrement des produits créés par les lois, et qu'il doit s'éteindre par le recouvrement de ces produits.

Toutes ces considérations seraient sans doute de quelque poids si elles étaient fondées; si la comptabilité du trésor prouvait que chaque émission de ses valeurs était nécessaire, proportionnée dans sa durée avec les retards dans les recouvrements et remboursée aussitôt que les recouvrements sont effectués; mais rien de tout cela n'existe dans les comptes de finances.

On y voit au contraire que les recettes excèdent

toujours les paiements d'environ 200,000,000 fr., il est donc difficile de croire que le retard dans les recettes ait nécessité la création des valeurs du trésor. Pourquoi donc crée-t-on ces valeurs, quoique le trésor ait dans ses caisses 200,000,000 fr. au-delà de ce qu'exigent les paiements qu'il peut faire.

Encore si les émissions du trésor étaient remboursées à mesure des recouvrements destinés à les éteindre ; mais on voit encore dans les comptes de finance, qu'après le recouvrement de tous les produits, et lorsque toutes les valeurs du trésor devraient être remboursées, il en reste en circulation pour 80 à 100,000,000 fr. qui, ajoutées aux 200,000,000 fr. des produits créés par les lois forment dans le trésor une somme de près de 300,000,000 fr. supérieurs à ses besoins actuels.

Cette masse d'accumulations reste-t-elle oisive et stérile? je ne le crois pas : ce qu'il y a de certain, c'est que leurs produits n'ont jamais figuré dans les recettes du trésor.

Ces réflexions rapides suffisent pour donner un aperçu de la comptabilité des produits créés par le trésor. On peut dire sans crainte d'être démenti qu'elle n'existe pas, puisque ses opérations en recette et en dépense ne sont sujettes à aucun contrôle; puisque les chambres n'ont aucun

moyen d'en connaître la fidélité et d'en constater l'exactitude.

CHAPITRE IV.

De la Comptabilité de l'emploi des produits créés par la loi et par le trésor.

On vient de voir que l'universalité de ces produits est versée au trésor, ou du moins que la plus grande partie reste dans les caisses des receveurs généraux pour le compte du trésor ; cependant le trésor ne fait ni ne surveille l'emploi des fonds qui sont à sa disposition ; il n'emploie et ne compte que de l'emploi des fonds affectés aux dépenses générales de l'état. Quant aux fonds destinés aux dépenses ordinaires et extraordinaires des communes, le compte de leur emploi ne figure pas et ne doit pas figurer dans les comptes généraux des finances ; on voit seulement dans ces comptes qu'elle est la portion de ces fonds que le trésor a reçus et dépensés pour cet objet.

On doit s'étonner sans doute que le système de la perception du revenu public le mette en totalité à la disposition du trésor, quoique le trésor ne doive en effet disposer que de la partie

affectée aux dépenses générales de l'état. On se demande pourquoi le trésor a ainsi la main mise sur les fonds des communes et des départements, fonds qu'il ne peut pas s'approprier, mais qu'il peut retenir plus ou moins long-temps, selon ses besoins et ses convenances. Comment a-t-on pu oublier que dans des temps difficiles et malheureux le trésor dissipa ces fonds en totalité; que les communes et les départements éprouvèrent les plus grandes souffrances; que la plupart de leurs établissements dépérirent; qu'on n'a pu les rétablir qu'à grands frais, et que leur réparation n'a point réparé les pertes qui étaient résultées de leur dégradation. On ne remédiera efficacement à ce vice de comptabilité et d'administration que par l'établissement du régime municipal et des administrations départementales; mais comment se flatter d'obtenir ces institutions fondamentales de l'ordre social, tant que le trésor craindra qu'on ne le prive de la disponibilité d'un fonds de 30 à 40 millions par an qui contribue si efficacement à son aisance et à la facilité de ses opérations. Il ne serait pas bien surprenant que l'intérêt du trésor ne l'emportât sur l'intérêt du pays.

Dans l'état actuel de la comptabilité de l'emploi du revenu public, on distingue trois modes applicables chacun à l'emploi de la portion de

ce revenu destinée soit aux communes, soit aux départements, soit à l'état.

Comptabilité de la portion du revenu public affectée aux dépenses des communes.

La comptabilité de l'emploi de la portion du revenu public affectée aux dépenses des communes est circonscrite entre le maire, les conseils municipaux et les préfets. Les pièces de cette comptabilité consistent :

Dans le budjet des dépenses de la commune rédigé par le maire, adopté par le conseil municipal et approuvé par le préfet;

Dans le mandat du maire conforme au budjet;

Et dans la quittance du porteur du mandat du maire.

La comptabilité, appuyée sur ces pièces, paraît régulière; elle donne cependant lieu à une difficulté qui n'est pas sans quelque importance.

S'il y a des travaux à faire dans une commune, le préfet, avant d'autoriser leur confection et de les comprendre dans le budjet, en fait faire le devis par l'architecte ou par l'ingénieur de l'arrondissement, et quelquefois par ceux du département; l'adjudication s'en fait à la sous-préfecture, et les travaux sont reçus par les mêmes architectes et ingénieurs : de sorte que, dans le fait, ce sont les sous-préfets qui administrent les communes et en sont les véritables maires. Le maire nominal et les conseils municipaux ne sont là que pour

légaliser par leur signature toutes les opérations des sous-préfets. Leurs lumières, leur expérience, leur zèle ne sont d'aucune utilité pour les communes, et ne peuvent tout au plus que contrôler les devis et surveiller les travaux; tâche qu'ils ne doivent pas être bien empressés à remplir. Si cependant ils la négligent, les intérêts des communes sont également compromis par l'insouciance des architectes et des ingénieurs de la sous-préfecture, et par le défaut de contrôle et de surveillance des maires; de sorte que des dépenses qui auraient pu être faites économiquement le sont à grands frais, et que l'excès de la dépense n'est pas une garantie de la bonté de l'ouvrage. Comment ne sent-on pas tous les avantages qu'il y aurait à laisser aux communes le soin de pourvoir à leurs besoins comme elles le jugeraient à propos? comment ignore-t-on encore que si rien ne peut suppléer l'œil du maître, rien ne peut égaler le désir de la considération, de l'attachement et du respect de ceux avec lesquels on passe sa vie?

De la comptabilité de l'emploi de la portion du revenu public applicable aux dépenses départementales.

Quant aux comptes de la partie du revenu public destinée aux dépenses des départements, les pièces qui doivent l'établir consistent :

1° Dans le budjet de l'état pour les dépenses variables;

2° Dans l'arrêté du conseil général du dépar-

tement, approuvé par le ministre de l'intérieur pour les autres dépenses votées par le conseil général;

3° Dans le mandat du préfet pour le paiement des dépenses du budjet, et de celles votées par le département;

4° Dans la quittance du porteur du mandat du préfet.

Sans doute ces pièces suffisent à la libération du receveur général qui paie les dépenses.

Mais ces pièces tirent toute leur force du mandat du préfet; qu'est-ce donc qui justifie ce mandat et le valide? qu'est-ce qui prouve que les dépenses dont il a ordonné le paiement, ont été faites conformément aux devis? Le préfet n'est-il pas le juge de la réception des travaux? Il est donc à la fois l'ordonnateur, l'appréciateur et le payeur des travaux; son mandat ordonne donc le paiement d'une dépense qui n'a pas été contrôlée, ce qui constitue un vice capital en comptabilité.

Dira-t-on que le conseil général peut critiquer le mandat du préfet? Il est permis d'en douter; mais eût-il en effet cette faculté? Quel courage ne lui faudrait-il pas pour l'exercer, surtout depuis que les préfets ont le droit d'assister aux séances des conseils généraux?

La comptabilité des dépenses départementales

est donc illusoire; le préfet en est l'arbitre absolu. Je suis loin de croire les préfets capables d'abuser de leur autorité. Je me plais à penser qu'ils se renferment dans ses limites; mais en ce cas l'homme vaut mieux que la loi, ce qui est la pire des conditions de la société civile.

On ne parviendra à régulariser la comptabilité de la partie du revenu public destinée aux dépenses départementales, qu'autant qu'on prendra des mesures pour rendre les conseils généraux indépendants des préfets et du gouvernement pour tout ce qui concerne les affaires de leur département. Sans cette indépendance tout contrôle des opérations et de la comptabilité du préfet est impossible, et sa comptabilité n'est qu'une vaine formalité.

Enfin, la comptabilité de la partie du revenu public affectée aux dépenses générales de l'état est extrêmement simple quand on ne l'envisage que dans ses résultats de paiement.

Comptabilité de l'emploi du revenu public destiné aux dépenses générales de l'état.

Le caissier général du trésor royal est comptable de tous les produits qui sont entrés dans les caisses de la trésorerie; et nous avons vu que ces produits embrassent l'universalité du revenu public créé par les lois de finance, et même des ressources créées par le trésor.

Le caissier général doit justifier de l'emploi de

toutes les valeurs qu'il a reçues, et rend son compte à la cour des comptes.

Quelles sont les pièces de sa comptabilité? ce sont :

Le budjet des finances qui autorise les dépenses qui doivent être acquittées avec le revenu public;

L'ordonnance du roi qui répartit des fonds à chaque dépense;

L'ordonnance du ministre délivrée aux payeurs;

Et les quittances du payeur de chaque service;

Enfin la comptabilité du trésor se termine par les comptes des payeurs qui sont également réglés et apurés par la cour des comptes.

Les pièces comptables des payeurs consistent dans :

L'ordonnance du ministre de chaque service;

Et la quittance des parties prenantes.

Ces deux pièces suffisent encore pour établir le fait du paiement et sa légalité; mais elles sont insuffisantes pour établir sa légitimité.

L'ordonnance du ministre tire sa force de l'ordonnance du roi qui a assigné des fonds à cette dépense. Mais l'autorisation de dépenser n'est pas toujours une preuve que la dépense a été bien faite et qu'elle l'a été à juste prix.

Cela n'est vrai, comme je l'ai déjà dit, que pour les dépenses fixes, telles que les traitements, les salaires, les rentes et les pensions. Sur tous ces

points, la responsabilité du ministre doit écarter toute la difficulté.

Mais en est-il de même pour les dépenses que le budjet et l'ordonnance de répartition n'ont fait et n'ont pu qu'évaluer, et qui ne peuvent être connues que par le concours de l'adjudication au rabais, et de leur réception par des autorités compétentes? non, sans doute.

Quand le ministre qui ordonne la dépense en règle le prix, décide qu'elle a été bien faite, et en ordonne le paiement, il n'y a point de certitude de la légitimité du paiement, il n'y a point de contrôle et par conséquent point de comptabilité. Ce n'est pas le ministre qui abusera du pouvoir discrétionnaire qui lui est confié, mais le ministre est obligé de déléguer son pouvoir, et le délégué n'a pas droit à la même confiance; il est permis de craindre qu'il ne soit pas à l'abri de toute séduction. Les exemples n'en sont que trop nombreux; et c'est là sans doute ce qui a déterminé les mesures adoptées en Angleterre, et dont j'ai parlé plus haut.

J'ai terminé la comptabilité de la trésorerie; j'en ai parcouru toutes les parties, et je n'ai point rencontré dans ma marche la caisse de service, la banque du trésor, cette agence qui crée des valeurs du trésor, qui les éteint, qui fait annuellement

une circulation de plus de deux milliards en recette et en dépense.

Quelle est donc sa comptabilité? à qui présente-t-elle ses comptes? qui les reçoit? qui les apure?

C'est le ministre des finances qui compte avec le directeur de la caisse de service, comme chaque banquier compte avec son caissier.

On conçoit bien le compte d'un banquier avec son caissier; mais celui d'un ministre des finances avec son agent et son préposé, compte étranger à toute publicité, c'est une véritable monstruosité; c'est une irrégularité sans exemple dans les finances d'aucun peuple.

Un ministre des finances doit aux chambres le compte de toutes ses opérations directes ou indirectes, médiates ou immédiates sur les finances de l'état. Toutes doivent leur être soumises, parce que toutes doivent être jugées et appréciées sous le rapport de leur régularité, de leur utilité et de leur économie. Laisser à un ministre des finances la faculté d'opérer comme bon lui semble, et de ne rendre aucun compte; c'est constituer le désordre dans les finances; c'est méconnaître tous les devoirs d'un mandataire; c'est fouler aux pieds tous les principes de la comptabilité; c'est compromettre la fortune publique.

Il me paraît impossible que le moment n'arrive pas où le ministre des finances sera obligé de com-

prendre dans les comptes de la trésorie celui de la caisse de service, et de prouver que toutes ses opérations ont été légitimes dans leur principe, dans leur cours et dans leur fin; qu'elles ont été combinées dans le seul intérêt de l'état et conduites pour son seul profit. Ce compte est le plus nécessaire de tous ceux qui sont présentés aux chambres, parce qu'il n'y en a point qui embrasse des opérations plus mystérieuses, plus difficiles à suivre, à régulariser, à subordonner à des règles fixes et positives. Il n'y en a point où l'intérêt privé ait plus d'accès, puisse se couvrir plus facilement du masque de l'intérêt public et se soustraire à toute surveillance.

Ainsi l'on voit que la France est encore loin d'être arrivée à un bon système de comptabilité, soit de ses recettes, soit de ses dépenses; et qu'aucun peuple ne peut y parvenir sans la spécialité des dépenses et le contrôle d'une trésorie indépendante des ministres ordonnateurs et comptables. Ces deux conditions me paraissent le principe fondamental de toute comptabilité du revenu public.

CHAPITRE VIII ET DERNIER.

CONCLUSION.

Le tableau que je viens d'ébaucher rassemble, sous un seul point de vue, les divers systèmes du revenu public des peuples les plus célèbres, leur influence réciproque sur l'élévation ou la décadence des empires, la faiblesse et la grandeur des nations, l'aisance et la misère des individus, la richesse et l'appauvrissement des peuples, les progrès de la civilisation et la dégradation de l'espèce humaine. Il présente les plus grands intérêts politiques, les considérations sociales les plus importantes, les causes premières et finales de l'ordre public.

Quel beau sujet d'étude et de méditation! Comment a-t-il échappé si long-temps à l'attention des philosophes politiques, à la pénétration des historiens, à l'expérience des hommes d'état!

Pourquoi, dès les premiers pas des sociétés politiques, n'en a-t-on pas aperçu toute l'im-

portance, ou ne lui a-t-on accordé aucune considération?

Pourquoi n'a-t-il pas suivi la marche et les progrès de toutes les connaissances humaines? Pourquoi est-il resté, pendant tant de siècles de lumières, dans un oubli profond et même dans une telle déconsidération, que, dans le dix-septième siècle, un des hommes les plus éclairés de son temps, le président de Thou, n'y apercevait que *l'art d'un simple commis*.

Serait-ce s'abuser que d'en chercher la cause dans les circonstances qui dominent et asservissent le revenu public, et dont il est pour ainsi dire inséparable; dans des intérêts mal entendus, dans l'aveuglement et la pusillanimité des gouvernements?

Pendant l'enfance des sociétés politiques, le revenu public joue un rôle si peu intéressant qu'on ne l'aperçoit que comme un tribut léger pour le contribuable, et utile à l'état sous le seul rapport des salaires qu'il doit acquitter; et alors il n'offre véritablement que l'art d'un simple commis.

Dans les siècles plus avancés, assis presque tout entier sur des ressources particulières, et en quelque sorte étrangères à l'individu, ou qui l'intéressent faiblement, il semble ne point appartenir à l'intérêt général, et ne forme qu'une espèce de domaine public à la disposition du souverain,

et sous ce second rapport encore il n'exige que les soins, l'habileté et l'intégrité d'un bon intendant.

Lorsque par un concours de causes, d'événements et de circonstances indépendants des combinaisons humaines, il a été pris dans les siècles modernes sur le revenu général, s'il n'a pas excité une attention spéciale et participé aux progrès des connaissances sociales, il ne faut en accuser que les obstacles que lui ont opposé les gouvernements encore trop peu éclairés sur leurs véritables intérêts.

Long-temps ils se persuadèrent qu'il leur convenait de couvrir d'un voile obscur ou mensonger les éléments, les documents, les matériaux qui devaient servir de fondement à la science, prévenir ses écarts et accélérer ses bienfaits. Tantôt ils dissimulèrent l'étendue des besoins, tantôt ils exagérèrent la grandeur des ressources, toujours ils dérobèrent à tous les regards le produit et l'emploi des tributs publics. Enveloppés dans une réserve mystérieuse, ils ne crurent à l'épuisement des contribuables que par leur résistance, et trop souvent ils se flattèrent de la vaincre par la force. Une triste expérience leur apprit que la force est impuissante contre la misère, et comme l'a dit éloquemment un écrivain anglais, *l'esclave nu*,

comme au réveil d'un songe, fut tout étonné de se trouver libre (1).

Les peuples rendus à la liberté ont pris des mesures plus ou moins sages pour régulariser le revenu public, le proportionner aux besoins généraux, sans offenser les besoins privés, et en assurer la dépense et l'emploi, conformément à sa destination.

Ainsi, le revenu public a produit la liberté politique qui, à son tour, a donné l'impulsion à la science du revenu public. Cette réciprocité d'influence du revenu public sur la liberté, et de la liberté sur le revenu public, doit la recommander également aux peuples et aux gouvernements.

Il eût été sans doute curieux et utile d'observer les progrès de la science chez les divers peuples, à mesure qu'ils sont parvenus à la liberté, mais ce travail eût été trop pénible et peut-être impossible. La plupart de ces peuples n'en ont pas rassemblé les matériaux, ou du moins les ouvrages qui les ont recueillis, écrits dans une langue étrangère, ne me sont pas connus; j'ai donc été forcé de renoncer à ce plan, de me circonscrire dans un cercle plus étroit, et de me borner aux pro-

(1) Essai sur l'Histoire de la société civile, par Fergusson.



grès que l'Angleterre, parvenue à la liberté, a fait faire à la science du revenu public.

Mais pour donner à ce tableau plus de mouvement, de force et d'intérêt, je l'ai mis en opposition avec celui des progrès que le revenu public a faits en France pendant la même époque; et, si je ne m'abuse point, ce rapprochement répand sur la science une lumière vive qui en éclaire toutes les parties, et fait voir distinctement tout ce qu'on a fait de bien et de mal, et ce qui reste à faire.

L'Angleterre, convaincue que la richesse exerce sur les rapports politiques et sociaux une influence non moins puissante que sur les rapports privés et domestiques, a reconnu qu'elle dérive de deux sources principales, le travail et l'économie, et a soigneusement évité dans toutes ses opérations financières de porter atteinte à ces deux sources précieuses.

Son revenu public a été exclusivement assis sur le revenu général; et ses contributions ont été si bien choisies et si habilement calculées, qu'elles n'ont jamais affecté ni la portion de ce revenu nécessaire à la subsistance des individus, ni celle indispensable à la reproduction.

De cette attention dans le choix et la mesure du revenu public, il est résulté que le travail a conservé tous ses moyens, toute sa force, et n'a

pas cessé d'accroître la masse des richesses sociales.

Lorsque le revenu public ainsi limité, n'a pas pu suffire aux besoins publics, l'Angleterre a eu recours aux capitaux ou aux économies privées; mais c'est ici qu'on aperçoit le génie de l'art financier, et qu'on est forcé de rendre hommage à ses admirables combinaisons.

Le gouvernement anglais, à l'exemple des particuliers qui empruntent des capitaux, en a donné au prêteur un titre qui, dans toutes les transactions privées, a produit le même effet que le capital emprunté, et en a toujours été regardé comme l'équivalent. De même que l'obligation ou le billet souscrit par l'emprunteur particulier, représente au prêteur le capital sorti de ses mains et lui en assure le retour, de même la rente constituée par l'état a remplacé, dans les mains du rentier, le capital qui en était sorti, et lui en a représenté la valeur.

Cette fiction n'a jamais été illusoire, parce que la rente fut toujours garantie par une portion spéciale du revenu général suffisante pour en payer l'intérêt et en amortir le capital; et cette portion, prise sur la consommation individuelle, n'a pas été entièrement perdue pour les consommateurs, elle a été recouvrée par plus de travail ou par une plus grande économie.

Par cette double mesure de n'imposer le revenu public que sur le revenu général, et de se procurer toutes les sommes nécessaires au-delà du revenu public par des emprunts volontaires, garantis par une affectation suffisante pour en payer l'intérêt et en amortir le capital, le travail et les économies ou les capitaux n'ont jamais été entamés; l'individu s'est enrichi de tout ce qu'il avait prêté à l'état, et l'état a été plus riche de tout ce que le travail et l'économie ajoutaient à la masse des richesses.

Cette continuité d'emprunts pendant le dix-huitième siècle, a servi la puissance publique dans tous ses rapports extérieurs, sans offenser la prospérité intérieure, phénomène inconcevable au premier aspect, et en effet simple et facile à expliquer.

Telle est la véritable cause des succès politiques de l'Angleterre et de sa prospérité progressive pendant le dix-huitième siècle; tels sont les moyens par lesquels elle est parvenue au rang des puissances prépondérantes, elle que son territoire et sa population semblaient condamner à un rang secondaire; tels sont les ressorts dont elle s'est servie pour imposer au monde entier le poids de sa domination ou de son influence.

La France, sans principe, sans règle, sans plan, sans système dans la direction et l'emploi de ses

richesses, livrée à des expédients de finances et à toutes les absurdités fiscales, ne pouvait pas conserver la prépondérance que lui assuraient un sol vaste et fertile, une population nombreuse, active et industrieuse, un commerce riche et florissant; elle voyait décheoir sa puissance lors même que ses forces n'avaient rien perdu de leur vigueur et de leur énergie.

Si le travail y reçut, pendant le dix-huitième siècle, quelques encouragements d'un petit nombre de ministres patriotes, éclairés et vertueux; ses produits, ses économies, furent constamment absorbées dans le désordre de son revenu public; et, ce qu'il y eut peut-être de plus fâcheux, c'est que les équivalents que son gouvernement en donnait à ceux auxquels il les enlevait ou forcément ou volontairement, n'étaient pas toujours de nature à les remplacer dans les transactions privées; c'est que, lors même qu'ils pouvaient entrer dans la circulation, ils étaient tellement dépréciés par les banqueroutes périodiques de l'état, qu'ils n'y tenaient lieu que d'une très-petite partie des capitaux dont ils étaient le gage. L'imagination est épouvantée lorsqu'elle calcule que les banqueroutes de la France, pendant le dix-huitième siècle, ont détruit en pure perte et ravi à la circulation plus de 4 milliards de capitaux.

Doit-on s'étonner, après cela, des revers qu'é-

prouva l'ancienne monarchie, de la décadence de sa puissance et de la déconsidération dans laquelle elle était tombée au-dedans et au-dehors?

Grâces à la révolution, ces calamités sont loin de nous. Les sacrifices et le dévouement des Français, le courage de nos armées, la bravoure et l'habileté de nos généraux, l'homme extraordinaire qui présida à nos destinées, ont effacé jusqu'au souvenir de l'état d'abaissement et de langueur dans lequel elle nous avait jetés. La France a reconquis sa considération, sa grandeur et sa prééminence.

Tant de succès et de gloire ne sont pas dus encore, il faut en convenir, à la sagesse et à la puissance du revenu public; son système, loin de s'améliorer dans les désordres révolutionnaires, en a ressenti les atteintes funestes, et en avait, pour ainsi dire, contracté les habitudes et les vices.

Heureusement le gouvernement consulaire, arraché aux désordres auxquels il était en proie, lui imprima une direction plus régulière et plus utile, et l'améliora beaucoup.

L'ordre rétabli dans la perception, la dépense régularisée dans toutes ses parties, la circulation des valeurs mieux calculée, les mesures prises pour parvenir à une répartition plus égale de la contribution foncière, le remplacement de la contribution personnelle par des octrois, l'essai des contribu-

tions sur les consommations, offrent des améliorations certaines, en font espérer de plus grandes, présagent un avenir moins sinistre, et donnent tout lieu de croire qu'un bon système de revenu public affermira la puissance que nous devons au courage et à la gloire militaire, rétablira notre prospérité, et nous fera oublier tous les malheurs de la révolution.

Dans la situation où la France et l'Angleterre se trouvent relativement au revenu public, il se présente une réflexion qui doit frapper tous les esprits.

Plus le système de revenu public de l'Angleterre est sage, plus elle a fait de progrès dans l'art de mettre à profit pour la puissance politique les richesses sociales, plus elle a approché des bornes de l'habileté financière, moins elle doit en espérer de nouvelles ressources, moins elle doit se flatter d'y puiser de nouveaux moyens de force et de grandeur. Conserver est tout ce qu'elle peut se promettre; trop heureuse si, parvenue au faîte, elle ne touche pas à la décadence, et si sa maturité n'annonce pas sa décrépitude.

La France offre une perspective plus heureuse. Si elle s'arrête au point où elle est arrivée, elle n'a rien à craindre pour sa puissance et pour sa gloire; les mêmes moyens qui les lui ont acquises lui suffisent pour les conserver; et après avoir

vaincu la coalition de l'Europe entière, il lui sera bien facile de déjouer les vains efforts de l'implacable ennemi qui lui reste à combattre. La foi des traités lui est garantie par le même pouvoir qui en dicta les lois et les conditions.

Si elle met à profit les lumières et les connaissances acquises dans cette partie des combinaisons sociales, à quelle prospérité n'a-t-elle pas droit de prétendre? Qui peut calculer jusqu'où peut la conduire un bon système de revenu public, lorsqu'on considère à quel degré de puissance et de prospérité il a élevé l'Angleterre dans l'espace d'un siècle?

Ce n'est pas que je pense avec quelques écrivains enthousiastes ou salariés, que les développements que son système de revenu public lui a permis de donner à son système politique, ne sont point exagérés, et qu'il lui est possible de les continuer sans épuiser ses richesses et sans nuire à sa prospérité.

Quelque puissance que j'accorde à son système de revenu public, elle doit succomber sous l'énormité des vices de son système politique; et ses richesses, malgré l'habileté de leur direction et de leur emploi, doivent être compromises par son ambition. Déjà de funestes symptômes doivent lui faire craindre d'en avoir abusé.

Si elle ne s'aveugle pas sur sa situation, elle doit voir que de graves dangers menacent sa sécurité

et la prospérité au-dedans, sa puissance et sa considération ausdehors.

Au-dedans les huit neuvièmes de sa population dépendent d'un travail précaire, leur subsistance est mal assurée, et leur déplorable condition est une occasion continuelle de désordres civils et de commotions politiques. Jusqu'ici la constitution sociale a résisté aux vices de la société civile, mais la lutte continue, et l'on ne peut prévoir quelle en sera l'issue. Ce qu'il y a de certain, c'est que l'expérience des siècles doit en faire redouter les résultats. Dans tous les temps et dans tous les pays, la trop grande concentration des richesses fut une cause de dissolution de la société civile; elle entraîne la ruine des peuples les plus célèbres de l'antiquité. Je sais que les constitutions économiques et politiques des peuples modernes, ne peuvent pas être mises en parallèle avec celles des peuples anciens; mais on aurait tort de croire qu'elles sont à l'abri des catastrophes que produisit alors la concentration des richesses. Aucun pouvoir ne peut garantir un état politique, et social dans lequel un neuvième de la population absorbe toutes les richesses, tous les bénéfices du travail, tous les avantages, toutes les prérogatives; toutes les distinctions, tous les honneurs de la société civile, et réduit les huit neuvièmes à des salaires plus ou moins élevés ou modiques, et les condamne à

mener une vie plus ou moins humiliée, avilie et dégradée. Il y a là une telle offense à la nature de la société civile qu'il est impossible d'échapper à sa punition.

Sans doute l'olygarchie se légitime en Angleterre par les titres les plus sacrés. Ses droits, ses prérogatives, ses honneurs se perdent dans la nuit des temps. L'accumulation de ses richesses découle des sources les plus pures; on ne peut l'accuser ni d'usurpation, ni d'empiétement, ni de violation des droits du peuple. Elle est, pour ainsi dire, l'œuvre du temps, ce legislateur suprême des choses humaines; mais au-dessus des créations du temps s'élèvent les créations de la nature, et lorsque ces deux légitimités se font obstacle, il faut nécessairement s'occuper de leur réconciliation. Ce problème, je l'avoue, est difficile à résoudre; mais tant qu'il ne sera pas résolu, de sombres et sinistres nuages couvrent l'avenir de l'Angleterre.

Au-dehors sa situation n'est ni moins difficile, ni moins hasardée, ni moins périlleuse. A la vérité elle n'a rien à redouter d'aucune puissance, elle exerce même sur elles une influence rassurante; mais elle ne doit pas se le dissimuler, sa puissance est sortie de ses limites naturelles; elle s'est agrandie aux dépens des autres peuples, et tire toute sa force de son oppression. Elle domine les peuples maritimes par ses flottes, les cerne sur tous

les points du globe par les fortes positions qu'elle y a envahies, et ne leur laisse que l'exploitation des branches les moins productives du commerce. En ce moment elle tient le sceptre des mers et s'en sert habilement pour arrêter le développement des peuples navigateurs, et se donner une stature gigantesque.

Cependant, si l'on pénètre jusqu'aux fondements de ce colosse imposant, on voit qu'il ne repose que sur l'argile, ne subsiste que par artifice, et ne s'est conservé jusqu'ici que parce qu'on ne l'a pas encore attaqué dans sa partie vulnérable.

Ce n'est pas la volonté de le renverser qui a manqué aux peuples maritimes; les neutralités armées et le système continental déposent hautement de leurs dispositions; mais on s'est persuadé qu'on ne pouvait réussir que par la force des armes, et l'on s'est arrêté devant la difficulté et l'incertitude du succès. C'était une erreur. Si la force est impuissante pour briser le sceptre des mers dans les mains de l'Angleterre, il existe d'autres moyens plus sûrs et plus efficaces. On ne doit pas oublier que le système continental de Bonaparte n'échoua que parce que ce législateur en fit une nécessité à des peuples plus jaloux de leur indépendance que de leur fortune; plus impatients du joug d'un conquérant; que des tributs du monopole; et plus irrités des ordres d'un maître impé-

rieux, qu'offensés de l'inégalité de leurs rapports commerciaux.

Mais qu'arriverait-il à présent, si le système continental était remis en vigueur par le commun accord de toutes les puissances maritimes. Un acte général de navigation concerté entre toutes les puissances maritimes des deux mondes, ne frapperait-il pas à l'instant de paralysie les mille et mille bras que l'Angleterre étend sur toutes les mers et sur les continents qui subissent son monopole? n'est-ce pas avec son acte de navigation qu'elle anéantit, au dix-septième siècle, la puissance de la Hollande? pourquoi la même mesure ne produirait-elle pas contre elle les mêmes effets? le jour où les peuples maritimes mettront à profit les leçons qu'elle leur a donnés, et l'on ne comprend pas pourquoi il n'en n'ont pas encore profité, c'en est fait de la puissance maritime de l'Angleterre; les mers sont affranchies de son joug, et sa puissance politique rentre dans la ligne qu'elle n'a franchie, que parce qu'elle a devancé tous les peuples dans la science du gouvernement et du revenu public.

Je suis loin cependant de lui souhaiter tout le mal auquel je la crois exposée; je fais au contraire des vœux sincères pour qu'elle puisse prévenir, par de sages concessions, de déplorables catastrophes qui arrêteraient encore les progrès de la civi-

lisation générale ; but sacré auquel les amis de l'humanité doivent tendre de tous leurs efforts et de toutes leurs facultés.

L'Angleterre était-elle animée de cet esprit de conciliation, lorsqu'elle s'est déterminée à faire quelques modifications à son système restrictif? Je l'ignore ; mais dans quelques intentions que ses modifications aient été faites, elles sont insuffisantes et ne mènent pas au but auquel il faut atteindre. Elle doit maintenant embrasser un plan plus vaste, mieux approprié à la disposition actuelle des peuples, et plus favorable à leur tendance vers la civilisation.

S'il est une vérité évidente et féconde en grands résultats, c'est que dans les deux mondes on aspire à la possession des richesses ; qu'on s'adonne au commerce maritime comme le plus puissant moyen de les conquérir, et qu'on sait parfaitement que les richesses sont à-la-fois la sauvegarde des libertés publiques, partout où elles existent ; le mobile de leur établissement là où elles n'existent pas, et la garantie de l'indépendance des nations. Ces résultats sont inévitables, dérivent nécessairement les uns des autres et ne peuvent être arrêtés dans leur cohésion. On ne trouvera pas dans l'histoire un peuple riche qui n'ait pas été redevable de ses richesses au commerce, ni un peuple riche qui ne fut libre au-dedans et indépendant au-dehors. Qu'a

donc fait l'Angleterre en arrêtant, par la domination des mers et le monopole du commerce maritime, les progrès du commerce général, la progression des richesses et l'établissement des libertés publiques? En a-t-elle été plus riche, plus libre et plus puissante? Sans doute, elle l'a été relativement aux peuples qu'elle a opprimés et monopolisés; mais à quel prix a-t-elle obtenu cette supériorité de richesses, de liberté et de puissance? N'est-ce pas en élevant une population laborieuse pour le travail des autres peuples, que lui assurait l'oppression du commerce général? Tant que cette oppression durera, cette population additionnelle lui garantit d'immenses profits sur la richesse étrangère; mais le jour où les peuples, pour lesquels elle travaille, réserveront leur travail à leur population, sa population additionnelle ne deviendra-t-elle pas une charge intolérable? Si elle est à présent dangereuse et redoutable à l'état, ne sera-t-elle pas alors un instrument de guerre civile, une cause de destruction et de ruine du corps politique? Ce résultat n'est pas une simple hypothèse; les événements qui se pressent, le rendent chaque jour plus vraisemblable et plus imminent.

On ne peut pas douter, en effet, que les peuples ne parviennent successivement à s'émanciper, et ne sortent enfin de la tutelle sous laquelle l'Angleterre les a si long-temps retenus. L'industrie

nationale fait partout des efforts pour repousser l'industrie étrangère; les progrès des arts accélèrent ses succès, et les soins des gouvernements doivent enfin la faire triompher d'une concurrence funeste et ruineuse. Dans cette direction nouvelle, on peut apercevoir le moment où les peuples, isolés les uns des autres, s'interdiront tout commerce réciproque et consentiront à s'appauvrir pour ne pas enrichir leurs rivaux. On n'échappera à cette excommunication générale que par des traités de commerce qui, balançant tous les intérêts particuliers, rouvriront les sources du commerce général; mais dans l'un comme dans l'autre cas, la population additionnelle de l'Angleterre reste tout entière à sa charge, et la pensée s'effraie du spectacle des huit neuvièmes d'une population de prolétaires, disputant à l'autre neuvième ses trésors, ses prérogatives et sa puissance. Si c'est là le terme où la domination des mers et le monopole du commerce maritime ont conduit, où doivent conduire l'Angleterre, elle ne doit pas s'applaudir de ses succès.

N'eût-il pas été plus sage et plus utile pour elle de marcher à la tête des peuples maritimes; de favoriser partout les progrès de la civilisation; de ne devoir l'extension de son commerce, de son industrie et de ses richesses qu'à l'accroissement du commerce, de l'industrie et des richesses des

peuples, et de ne multiplier sa population laborieuse que dans la proportion de la demande libre du travail, soit au-dedans, soit au-dehors. Alors tout se fut pondéré dans l'état, toutes les classes de la population eûssent été proportionnées aux besoins qu'elles étaient destinées à satisfaire; et toutes liées les unes aux autres, par l'intérêt de leur mutuelle conservation et de leur prospérité commune, auraient fondé une puissance stable et inébranlable.

Ce que l'Angleterre n'a pas fait, peut-elle le faire encore? c'est une question que je n'essaierai pas de résoudre, mais ce qui me paraît évident, c'est qu'elle doit le tenter, parce que là seulement est son salut. Il me paraît certain que si la civilisation pouvait faire maintenant un pas rétrograde, si les peuples civilisés retombaient pendant un siècle seulement sous le système de compression politique, religieuse et commerciale, sous lequel ils ont si long-temps gémi et dont ils commencent à secouer le joug, si même ils s'engageaient plus avant dans le système de restriction et d'isolement vers lequel les pousse la rivalité du commerce, ils s'appauvriraient et n'offriraient plus à l'Angleterre que des ressources insuffisantes pour l'entretien de ses innombrables prolétaires.

Au point où le commerce a porté la population et la civilisation, les richesses et les lumières, le

pouvoir et les libertés, l'intérêt général commande à tous les peuples à quelque degré qu'ils soient placés sur l'échelle sociale, et surtout à ceux qui sont les plus avancés, de ne rien négliger pour lui donner toute l'extension dont il est capable. Loin de voir des rivaux dans leurs concurrents, loin de redouter que leur nombre ne s'accroisse, tous les peuples commerçants doivent faire des vœux pour que cet accroissement soit indéfini, parce que tous ne sont que des coopérateurs de la richesse générale, et qu'ils l'augmentent dans une proportion infiniment supérieure à la part qu'ils y prennent. C'est à l'Angleterre surtout qu'il appartient de donner l'exemple, parce qu'elle a égaré tous les peuples dans la poursuite des richesses commerciales, parce qu'elle leur sert encore de modèle, parce que son autorité sera encore long-temps la raison commune. Son intérêt lui commande de laisser libres les routes du commerce à tous les peuples qui veulent s'y engager; c'est là le seul moyen de favoriser l'accroissement des richesses particulières qui paieront un tribut plus considérable à ses capitaux, à son commerce et à sa navigation.

Alors la science du revenu public, ramenée à sa destination primitive, au prélèvement des besoins publics sur le revenu individuel, ne servira qu'à développer la puissance relative des états, leur

prospérité commune et la civilisation générale. Alors on reconnaîtra qu'elle est aussi utile aux peuples et aux gouvernements qu'elle leur a été fâcheuse et peut-être funeste.

FIN DU SECOND ET DERNIER VOLUME.



TABLE

DES LIVRES ET CHAPITRES

CONTENUS DANS CE VOLUME.

SUITE DU LIVRE II, ET DU CHAPITRE VIII.

Pages.

§ II. *Dépenses extraordinaires de l'Angleterre de 1783 à 1800* 1

Pendant les 12 dernières années du dix-huitième siècle . . . . id.

Caisse d'amortissement 5

CHAP. IX. *Digression sur les Caisses d'Amortissement* 5

Digression sur le Crédit public 15

Des emprunts . . . . id.

CHAP. X. *Résultats des dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre*. 35

CHAP. XI. *Des dépenses publiques ordinaires en France et en Angleterre, au dix-neuvième siècle* 39

Pages.

Réflexion préliminaire. 39
Les dépenses ordinaires ne sont pas fixes . id.
Se divisent en générales et locales 40
L'administration des dépenses locales doit être laissée à chaque localité. 41
CHAP. XII. *Des dépenses générales et ordinaires.* 46
Elles dérivent des besoins de la société civile. id.
Augmentent ou diminuent en proportion des progrès ou de la décadence des libertés publiques 48
Mais même la favorisent 50
Division des dépenses générales et ordinaires. 51
§ Ier. *Dépenses ordinaires du gouvernement de la France et de l'Angleterre en* 1820. 52
ARTICLE Ier. *Des dépenses du gouvernement de France en* 1820. . . . . id.
ART. II. *Des dépenses du gouvernement en Angleterre à la même époque.* 54
ART. III. *Résultat comparatif des dépenses du gouvernement en France et en Angleterre en* 1820 59
Réflexions sur la vénalité des électeurs et des membres de la chambre des communes en Angleterre. . . . . id.

TABLE

DES

LIVRES ET CHAPITRES

CONTENUS

DANS LE PREMIER VOLUME.

Pages.

PRÉFACE. 1
PLAN DE L'OUVRAGE . . . . j
INTRODUCTION. 1
La science du revenu public inconnue des peuples de l'antiquité . . . . id.
N'a été cultivée qu'au dix-huitième siècle. 3
Son importance 7
Prouvée par l'histoire des divers systèmes du revenu public. . . . . id.
Du revenu public. 8
Des Perses . . . . id.
Des Spartiates. 12
Des Athéniens 14
Des Carthaginois 20
Des Romains sous les rois 21

Pag.
Sous la république 24
Sous les empereurs 28
Effet du système de revenu public assis sur les dépouilles des vaincus, et les tributs des peuples subjugués 33
Il fut propre à la conquête. 34
Insuffisant pour la conservation. 35
Funeste à l'ordre public. 37
Contraire à la prospérité publique. 39
Revenu public des peuples du moyen âge . 42
Consistait dans le service gratuit des hommes libres. 45
Se détériora 47
Par les bénéfices à vie. 49
Par les privilèges du clergé. 50
Par la création des fiefs. 54
Résultat de ce système 55
Produisit un désordre général. 57
Comment et par quel moyen ce désordre cessa. 58
Par les tributs imposés à tous les individus pour salarier la force publique 60
Revenu public des peuples modernes, assis sur les facultés individuelles. 69
Créa une force publique permanente. . . . 70
Abus de cette force 72
Résultat de ces abus. 75

Pag.
Le renversement des gouvernements oppresseurs. 76
Pourquoi le revenu public des peuples conquérants entraîna-t-il la ruine des empires de l'antiquité, et pourquoi le revenu public des peuples modernes n'a-t-il détruit et renversé que les gouvernements qui en ont abusé? 79
Le revenu public moderne, consacré à conquérir le monopole du commerce général. 85
Le monopole du commerce est une chimère; il ne peut être conquis par les armes. . . 88
Les richesses de l'Angleterre et de la Hollande ne sont pas dues au monopole, mais à leur système politique, et surtout à leur revenu public. 92
Avantages du moderne revenu public. . . 97
Des peuples modernes . . . . id.

LIVRE PREMIER.

Réflexion préliminaire. 107
De la législation et de l'administration du revenu public. . . . . id.
La législation et l'administration sont faciles à distinguer et à séparer, si l'on consulte la raison et la nature des choses. id.

Pag.

Cette séparation est impossible, si l'on consulte les usages des peuples divers. . . . 108

Les usages des peuples soumis au despotisme ne sont d'aucun poids. 110

Les usages des peuples libres de l'antiquité ne sont pas plus imposants. 113

Ceux des peuples du moyen âge n'offrent que des actions confuses et incomplètes . 115

Ceux des peuples modernes varient suivant la nature et la forme des gouvernements. 118

La nature des choses attribue à la legislation tout ce qui, dans le revenu public, intéresse la propriété privée 120

CHAPITRE PREMIER. *De la Législation du revenu public.* 121

Le revenu public dérive de la propriété privée . . . . id.

La législation doit faire la séparation de l'une et de l'autre. . . . . id.

Elle ne peut y parvenir que par l'accord du gouvernement et des mandataires des propriétaires appelés au corps législatif . 122

Quels sont les procédés que les divers peuples libres ont mis en usage pour parvenir à cet accord. 124

De l'initiative . . . . id.

Pag.
En Angleterre. 124
Aux Etats-Unis d'Amérique. 125
En France . . . . id.
Et dans les pays récemment constitués. . . id.
Avantages de l'attribution ou de l'initiative des dépenses publiques et du revenu destiné à les acquitter. 126
Inconvénients de cette attribution . . . . . id.
Distinction entre l'initiative des dépenses publiques et celle du revenu public . . . 128
Exemples 131
De l'Angleterre. . . . . id.
D'autres peuples libres 133
De la France . . . . id.
De l'amendement limitatif de l'initiative. . 134
Conclusion. 136

CHAP. II. *De l'Administration du revenu public.* 137
La nature des choses place dans le domaine de l'administration tout ce qui, dans le revenu public, intéresse la conservation de l'état, savoir : l'assiette ; la perception ; la dépense, et la comptabilité. id.
Difficultés par rapport à l'assiette ou répartition 138

LIVRE DEUXIEME.

Pag.

Des dépenses publiques. 145

CHAPITRE PREMIER. *En quoi consistent les dépenses publiques* . . . . id.

Ne doivent point excéder les facultés du corps social. . . . . id.

Différence essentielle entre les facultés sociales des peuples anciens et celle des peuples modernes. 146

Les facultés sociales des peuples de l'antiquité embrassaient l'universalité des hommes et des choses, sur lesquels les sociétés policées étendent leur empire . . 150

CHAP. II. *Les moyens de subvenir aux dépenses publiques consistent dans l'excédant du produit général sur les consommations individuelles* 161

Les facultés sociales des peuples modernes sont restreintes à l'excédant du produit général sur les consommations individuelles. . . . . id.

Cet excédant n'est pas même disponible en totalité 162

Difficulté de déterminer la partie disponible de cet excédant. 163

Pag.

Cette difficulté ne peut être levée que par un dénombrement général de la population, des produits et des consommations. 163

Ce dénombrement n'est pas sans exemple dans les siècles modernes. 167

Sans dénombrement toute la science politique est conjecturale 173

Son incertitude a été la cause de l'excès des dépenses publiques, et en a rendu le paiement précaire 176

La difficulté de payer les dépenses publiques les a fait distinguer en dépenses ordinaires et extraordinaires 178

CHAP. III. *Des dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre, depuis le milieu du quinzième siècle jusqu'au seizième* 180

§ Ier. *Des dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque.* 181

II. *Des dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant la même époque* 183

Sous Henri VI, Edouard IV, Edouard V, Richard III, Richard IV, et Henri VII. id.

III. *Résultats comparatifs du mode de paie-*

Pag.

ment des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque. . . 186

CHAP. IV. *Des dépenses extraordinaires en France et en Angleterre pendant le seizième siècle.* 188

§ Ier. *Des dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque* 189

Sous Louis XII . . . . id.

François Ier. . . . . id.

Henri II. 190

François II et Charles IX. 191

Et Henri III. . . . . id.

§ II. *Des dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant la même époque* 195

En Angleterre, sous Henri VIII. . . . . . id.

Edouard VI. 197

Marie. . . . . id.

Sous Elisabeth. . . . . id.

§ III. *Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque* 200

CHAP. V. *Dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre depuis 1600 jusqu'en 1640.* 201

Pag.

§ Ier. *Dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant cette époque.* 201
Sous Jacques Ier. . . . . id.
Sous Charles Ier. 202
§ II. *Des dépenses extraordinaires de la France pendant la même époque.* . . . 204
En France, sous Henri IV. . . . . id.
Pendant l'administration de Sully. . . . . id.
Sous Louis XIII. 222
§ III. *Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque* 225
CHAP. VI. *Dépenses extraordinaires en France et en Angleterre depuis* 1640 *jusqu'en* 1715 229
§ Ier. *Des dépenses extraordinaires de la France depuis* 1640 *jusqu'en* 1715. . . id.
Sous Louis XIV . . . . id.
Pendant l'administration de Mazarin. . . id.
Pendant l'administration de Colbert. . . 233
Pendant l'administration de M. le Pelletier 246
Pendant l'administration de M. de Pont-Chartrain. 247

Pag.

Pendant l'administration de M. de Chamillart 248

§ II. *Des dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant la même époque* . . . 258

En Angleterre pendant la révolution. . . . . id.

Pendant le protectorat. 259

Sous Charles II. 261

Sous Jacques II. 269

Sous Guillaume III 270

Sous la reine Anne. 274

§ III. *Résultats comparatifs du mode de paiement des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant la même époque*. 278

Chap. VII. *Dépenses extraordinaires en France et en Angleterre depuis* 1715 *jusqu'en* 1789. 279

§ Ier. *Dépenses extraordinaires de l'Angleterre pendant cette époque* . . . . . . id.

Sous Georges Ier. . . . . id.

Sous Georges II, *en* 1727 284

§ II. *Des dépenses extraordinaires en France pendant la même époque*. . . . 291

En France, sous le régent. . . . . id.

Pag.
Système de Law 299
Digression sur les banques. 314
Continuation du chapitre VII et du § II. 334
Sous Louis XV. 337
Pendant l'administration de M. Orry. . . . 338
Pendant l'administration de M. Machault. 339
État des fortunes faites dans la finance depuis 1726 344
Dépenses extraordinaires de 1755 . . . . . id.
Dépenses extraordinaires de 1757. . . . . id.
Pendant l'administration de M. de Séchelles. 347
De M. de Moras 348
De M. de Boullongne 349
Dépenses extraordinaires de 1758. 350
Dépenses extraordinaires de 1759. . . . . id.
Pendant l'administration de M. de Laverdy. 354
Pendant l'administration du Maynon-d'Invau 356
Pendant l'administration de l'abbé Terray . 357
Pendant l'administration de M. Necker. . 362
Pendant l'administration de MM. de Fleury et Calonne 366
Pendant l'administration de M. de Brienne. 369
§ III. *Résultat comparatif du mode de paie-*

Pag.

ment des dépenses extraordinaires dans les deux pays pendant cette époque. 371

CHAP. VIII. *Des dépenses extraordinaires en France et en Angleterre, depuis* 1789 *jusqu'en* 1800. 373

§ Ier. *Des dépenses extraordinaires de la France pendant cette époque.* . . . . id.

Pendant l'assemblée constituante. 381

Pendant la convention. 387

Sous le directoire exécutif. 389

FIN DE LA TABLE DU PREMIER VOLUME.

TABLE
DES
LIVRES ET CHAPITRES
CONTENUS
DANS LE SECOND VOLUME.

SUITE DU LIVRE II, ET DU CHAPITRE VIII.

Pages.

§ II. *Dépenses extraordinaires de l'Angleterre de 1783 à 1800*.................. 1

Pendant les douze dernières années du dix-huitième siècle........................ id.

Caisse d'amortissement...................... 5

Chap. IX. *Digression sur les caisses d'amortissement*........................... id.

Digression sur le crédit public............ 15

Des emprunts............................ id.

Chap. X. *Résultats des dépenses extraordinaires de la France et de l'Angleterre*... 35

Chap. XI. *Des dépenses publiques ordinaires en France et en Angleterre, au dix-neuvième siècle*............................ 39

Pag.

Réflexion préliminaire 39

Les dépenses ordinaires ne sont pas fixes... id.

Se divisent en générales et locales....... 40

L'administration des dépenses locales doit être laissée à chaque localité.......... 41

Chap. XII. *Des dépenses générales et ordinaires*.......................... 46

Elles dérivent des besoins de la société civile. id.

Augmentent ou diminuent en proportion des progrès ou de la décadence des libertés publiques............................ 48

Et même la favorisent.................. 50

Division des dépenses générales et ordinaires............................. 51

§ Ier. *Dépenses ordinaires du gouvernement de la France et de l'Angleterre en* 1820. 52

Article Ier. *Des dépenses du gouvernement de France en* 1820..................... id.

Art. II. *Des dépenses du gouvernement en Angleterre à la même époque*.......... 54

Art. III. *Résultat comparatif des dépenses du gouvernement en France et en Angleterre en* 1820........................ 59

Réflexions sur la vénalité des électeurs et des membres de la chambre des communes en Angleterre......................... id.

Pag.

Sur les réformes parlementaires. 66

De la situation de la France relativement à la vénalité des élections et des députés. 68

§ II. *Des dépenses de la défense extérieure de la France et de l'Angleterre en 1820.* 69

ARTICLE Ier. *Des dépenses de l'agence diplomatique en France et en Angleterre en 1820.* 70

Réflexions générales sur la diplomatie. . . id.

ART. II. *Des dépenses de l'armée de terre en France et en Angleterre en 1820.* . . . 75

En Angleterre 77

ART. III. *Des dépenses de la marine en France et en Angleterre en 1820.* . . . 84

Dépenses de la marine en France . . . . . id.

Réflexions sur cette partie des dépenses publiques dans les deux pays 85

Résumé des dépenses publiques de la France et de l'Angleterre pour leur défense extérieure 92

§ III. *Des dépenses pour le maintien de la paix publique.* 94

ARTICLE Ier. *Des dépenses de la police en Angleterre et en France en 1820* 95

Des dépenses de la police en Angleterre . . id.

Réflexions sur la police en Angleterre . . id.

Pag.

Des dépenses de la police en France 100

ART. II. *Des dépenses de la justice en France et en Angleterre en* 1820. . . . 103

§ IV. *Des dépenses de l'administration publique et intérieure*. 106

Réflexions sur cette partie des dépenses publiques . . . . id.

§ V. *Dépenses générales du recouvrement, de l'emploi et de la comptabilité du revenu public de la France et de l'Angleterre en* 1820 116

En Angleterre. 118

Budjet de 1820. — *Réflexions sur cette partie des dépenses des deux pays* 121

Vices de l'administration des finances de la France. 122

§ VI ET DERNIER. *De la dette publique de la France et de l'Angleterre et du fonds d'amortissement de l'une et de l'autre en* 1820. 126

De la dette publique en Angleterre et de son fonds d'amortissement. 127

De l'état du fonds d'amortissement en Anterre depuis sa création jusqu'en 1821 . 129

De la dette publique de la France et de son fonds d'amortissement en 1821 133

Pag.

Résumé des dépenses générales et ordinaires de la France et de l'Angleterre, ainsi que de leur dette publique. 134

LIVRE TROISIÈME.

INTRODUCTION. — *Des Contributions publiques* 144

Les contributions publiques se composent d'une portion de la fortune privée . . . . id.

CHAPITRE PREMIER. *De la matière imposable.* 150

Portent exclusivement sur les facultés réelles des individus. . . . . id.

Les facultés réelles consistent en propriété et en revenu. 151

Les contributions ne doivent être assises que sur le revenu. . . . . id.

La France et l'Angleterre se sont longtemps méprises à cet égard. 152

L'Angleterre a reconnu et réparé son erreur. 153

La France ne l'a pas encore aperçue. 155

CHAP. II. *Des Contributions publiques sur le revenu* 157

Elle est cependant certaine. . . . . id.

Les principes d'économie politique la démontrent 158

L'expérience la confirme 170

Pag.

CHAP. III. *De la quotité du revenu général qui peut être assignée au revenu public.* 172
Quelle est la quotité du revenu général qui peut être assignée au revenu. . . . . . . id.
Opinion des publicistes . . . . id.
Procédé de l'Angleterre et de la Hollande. 174
Argument rationnel 180
La portion du revenu privé, assignée au revenu public, ne doit pas excéder la portion nécessaire aux besoins individuels. . . id.
Elle doit être répartie proportionnellement aux facultés individuelles 181
Comment trouver cette proportion? 187
Système des économistes . . . . id.

CHAP. IV. *De l'impôt foncier* 204
Contribution sur le revenu territorial . . . id.
N'est pas susceptible d'égalité proportionnelle avec les autres revenus. 205
N'est pas susceptible d'égalité proportionnelle entre les contribuables. 217
Est d'une perception difficile. 225
Perception en nature. 226
Perception en espèces. 230
Epoque de la perception 232
La perception est dispendieuse. 235
Elle coûte en France 12 *pour* 100. 239

Pag.

Ne peut être conservée sans dommage en France qu'en la réduisant d'un tiers. . . 240

CHAP. V. *De la Contribution personnelle.* 246

Contribution personnelle 247

Arbitraire dans son assiette. 248

Arbitraire dans sa répartition. 249

CHAP. VI. *Des Contributions sur les consommations.* 252

Est toujours proportionnée au revenu, et n'affecte que la partie disponible de ce revenu. 256

Ne doit point être assise sur les consommations de première nécessité. 257

Doit être assise exclusivement sur les consommations de luxe. 264

Difficulté de l'asseoir 267

Inconvénient des divers modes usités . . . 268

Le meilleur mode 273

Difficultés de la perception imputées au meilleur mode d'asseoir la taxe des consommations de luxe. 275

La ferme 276

La régie. 278

Les frais de perception en Angleterre, comparés avec ceux qui avaient lieu en France avant la révolution. 281

Pag.

Contributions de l'Angleterre 287

Contributions de la France. 293

Avantages résultant en faveur des contributions sur les consommations de luxe . . 304

CHAP. VII. *Des Contributions sur les salaires du travail* 307

LIVRE QUATRIEME.

De la Comptabilité du revenu public 333

Réflexion préliminaire . . . . id.

Conditions de la comptabilité. 335

CHAPITRE PREMIER. *De la certitude des comptes de finance.* 336

Trois espèces de comptabilité. 343

CHAP. II. *De la Comptabilité du recouvrement des produits créés par la loi* 344

Des contributions directes. 345

Des contributions indirectes 347

Des produits divers. 348

CHAP. III. *De la Comptabilité des produits créés par le trésor* 349

CHAP. IV. *De la Comptabilité de l'emploi des produits créés par la loi et par le trésor* 352

Comptabilité de la portion du revenu pu-

Pag.

blic affectée aux dépenses des communes. 354

De la Comptabilité de l'emploi de la portion du revenu public applicable aux dépenses départementales. 355

Comptabilité de l'emploi du revenu public destiné aux dépenses générales de l'état. 357

CHAP. VIII ET DERNIER. *Conclusion* . . . 362

FIN DE LA TABLE DU SECOND VOLUME.



DE L'IMPRIMERIE STÉRÉOTYPE DE L.-É.- HERHAN,
RUE SERVANDONI, N° 13.

